

LE RÉGIME DOUANIER DE L'IRAN

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 7 juin 1937, à 13 heures 30

PAR

Hadi (KORASSANI)

Président : M. NOGARO, professeur.

Suffragants { *MM. AFTALION, professeur.*
BAUDIN, professeur.

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON ET C^{ie}

158-160, RUE SAINT-JACQUES

—
1937



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE RÉGIME DOUANIER
DE
L'IRAN

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LE RÉGIME DOUANIER

DE

L'IRAN

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 7 juin 1937, à 13 heures 30

PAR

HADI-KHORASSANI

Président : M. NOGARO, professeur.

Suffragants { *MM. AFTALION, professeur.*
BAUDIN, professeur.

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON ET C^e

158-160, RUE SAINT-JACQUES

—
1937

42497



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Généralités sur le commerce extérieur de l'Iran : principaux articles d'importation et principaux articles d'exportation, pays avec lesquels l'Iran entretient des relations commerciales; balance commerciale; balance des comptes.

PREMIERE PARTIE

APERÇU HISTORIQUE DES DROITS DE DOUANE EN IRAN

CHAPITRE I

Le régime douanier de l'ancien Iran

§ 1 — Epoque des Achéménides	34
§ 2 — Epoque des Arsacides	35
§ 3 — Epoque des Sassanides	37

CHAPITRE II

**Les droits de douane
pendant la domination Arabe et Mongole**

§ 1 — Les droits de douane pendant la domination arabe	40
§ 2 — Les droits de douane pendant la domination mongole.....	42

CHAPITRE III

**L'histoire du régime douanier
à l'époque des Safavides**

<i>Section I.</i> — La naissance des relations commerciales entre l'Iran et les pays Européens	45
§ 1 — Les Portugais.....	46
§ 2 — Les Anglais.....	49
§ 3 — Les Hollandais	55
§ 4 — Les Russes	56
§ 5 — Les Français	57
<i>Section II.</i> — Les droits de douane à l'époque des Safavides.....	60
§ 1 — Les droits à l'entrée et à la sortie des marchandises.....	60
§ 2 — Les droits intérieurs.....	62
§ 3 — La mise en ferme des droits de douane..	63

2^e PARTIE**LA PERIODE DES TRAITES DE COMMERCE
ET LES TARIFS CONVENTIONNELS**

CHAPITRE I

**Le régime douanier Iranien
et les traités de commerce
au cours du XIX^e siècle**

<i>Section I.</i> — Les traités avec la Russie.....	67
§ 1 — Le traité de Golestan (1813).....	68
§ 2 — Le traité de Torkamantchaï (1828).....	69
<i>Section II.</i> — Les traités de commerce avec les autres pays Européens.	71

CHAPITRE II

**L'accord douanier Irano-Russe de 1902
et les accords commerciaux
au début du XIX^e siècle**

<i>Section I.</i> — L'accord douanier Irano-Russe de 1902.	76
§ 1 — Les emprunts russes et leurs garanties par les recettes douanières.....	77
§ 2 — La réorganisation de l'administration des douanes par les conseillers belges	80
§ 3 — Les atteintes portées à l'autonomie douanière de l'Iran par l'accord de 1902 et les tarifs annexés..	83

<i>Section II.</i> — Les traités de commerce signés avec les pays étrangers au début du xx ^e siècle	95
§ 1 — La convention Irano-Britannique de 1903.	95
§ 2 — Les autres accords commerciaux.....	100

CHAPITRE III

Les répercussions de la guerre mondiale sur le régime douanier de l'Iran

<i>Section I.</i> — L'accord commercial avec l'Angleterre et le tarif douanier de 1920	104
<i>Section II.</i> — La répercussion de la guerre mondiale et de la révolution russe sur les rapports com- merciaux irano-russes	110

3^e PARTIE

LES TARIFS DOUANIERS AUTONOMES ET LES NOUVELLES CONVENTIONS DOUANIERES

CHAPITRE I

Vers l'autonomie douanière

<i>Section I.</i> — La Russie Soviétique et notre autonomie douanière	118
§ 1 — L'accord commercial Irano-Russe du 1 ^{er} oc- tobre 1927	120
§ 2 — La convention douanière Irano-Russe du 1 ^{er} octobre 1927.....	125

<i>Section II.</i> — La Société des Nations et l'autonomie douanière de l'Iran.....	127
---	-----

CHAPITRE II

Le tarif autonome du 4 mai 1928

<i>Section I.</i> — Les caractères du tarif du 4 mai 1928..	133
<i>Section II.</i> — Appréciation critique sur le tarif douanier de 1928	137
<i>Section III.</i> — Les conséquences de la loi douanière de 1928 sur notre commerce extérieur.....	143

CHAPITRE III

Les accords commerciaux et douaniers conclus à la suite de la loi douanière de 1928

CHAPITRE IV

Le tarif douanier du 21 mai 1936

4^e PARTIE

LA NOUVELLE TENDANCE PROTECTIONNISTE - LE MONOPOLE DU COMMERCE EXTERIEUR

CHAPITRE I

Le monopole du commerce extérieur en Iran - ses causes - son mécanisme

<i>Section I.</i> — Les causes de l'institution du monopole du commerce extérieur en Iran	169
<i>Section II.</i> — Le mécanisme du monopole du commerce extérieur	172

§ 1 — La réglementation du commerce des marchandises	174
§ 2 — La réglementation des transactions des devises étrangères	186

CHAPITRE II

La réglementation du commerce extérieur et le système contractuel Iranien

<i>Section I</i> — Les conventions commerciales de 1932 et de 1935 avec l'U. R. S. S.	200
§ 1 — La convention Irano-Soviétique de 1932.	200
§ 2 — La convention de 1935.	204
<i>Section II.</i> — La convention de compensation Irano-Allemande	209

CHAPITRE III

Critiques adressées au monopole du commerce Justifications *

Conclusion

Dans quel sens doit évoluer la politique douanière de l'avenir. — Suggestions en vue d'atténuer les inconvénients de la réglementation du commerce extérieur, en tant qu'instrument de protectionnisme. — Nécessité de retour au régime normal des échanges avec l'Etranger. — La proposition des moyens susceptibles d'assurer, en l'absence du monopole de Commerce, la protection de l'agriculture et des industries naissantes.

AVANT-PROPOS

C'est un fait aujourd'hui universellement connu que celui de la renaissance iranienne. Depuis quelques années notre pays, conscient de son passé glorieux, déploie un effort considérable pour se créer dans le monde civilisé moderne la place d'honneur qui lui revenait parmi les peuples civilisés de l'antiquité. Son dirigeant actuel, Sa Majesté Réza Schach Pahlavi, n'a reculé devant aucune difficulté pour réaliser les réformes susceptibles de le mettre sur un pied d'égalité avec les Etats les plus évolués. Ces réformes sont intervenues dans tous les domaines de l'activité nationale, mais le domaine économique a, à juste titre, préoccupé plus particulièrement le Gouvernement.

Si on fait abstraction des réformes réalisées dans d'autres matières qu'en matière économique, et parmi lesquelles l'abolition des capitulations, pour être la manifestation la plus frappante du changement survenu dans la vie politique de notre pays, n'est point la seule, pour ne considérer que les réformes d'un caractère exclusivement économique, voici quelques exemples des réalisations accomplies depuis une quinzaine d'années : la création de la Banque Mellié-Iran (Banque Nationale de l'Iran), la construction du chemin de fer Transiranien, la nationalisation des télégraphes, l'acquisition de l'autonomie douanière, l'institution du monopole du commerce extérieur, la stabilisation de

la monnaie par le contrôle sur les devises étrangères, la révision de la concession de l'Anglo-Iranien Oil Co., etc., etc...

Cette énumération, qui n'a rien de limitatif, est suffisante pour donner une idée de l'ampleur des transformations survenues, surtout si on tient compte de ce fait qu'avant l'époque considérée, le plus grand désordre régnait dans la vie économique du pays.

La plupart de ces réformes ont fait l'objet d'études particulières de la part de nos compatriotes; elles ont été, d'autre part, exposées dans leur ensemble dans une thèse récente soutenue à la Faculté de Droit de Paris par notre ami M. Sotoudeh (1).

Nous avons voulu étudier, à notre tour, un des aspects de ces réformes récentes qui, à notre avis, a une importance capitale dans la vie économique d'un pays; il s'agit de la question douanière.

L'observation suivant laquelle l'indépendance politique d'un Etat est conditionnée par son indépendance économique, pour être un lieu commun, n'est pas moins l'expression d'une vérité profonde qu'il ne faut jamais perdre de vue. Mais un Etat peut-il être économiquement indépendant s'il ne se reconnaît pas le droit de réglementer le régime de ses échanges avec l'extérieur, c'est-à-dire s'il ne jouit pas d'une pleine autonomie douanière ? Il est évident que non. Or, notre pays ne possédait plus depuis le début du XIX^e siècle et jusqu'à ces dernières années sa maîtrise tarifaire.

Comment l'Iran a-t-il perdu son autonomie dou-

(1) SOTOUDEH: *L'Evolution Economique de l'Iran et ses problèmes.*

nière ? Dans quelles conditions l'a-t-il recouvrée ? Quelle est la tendance actuelle de son régime douanier ? Telles sont les questions auxquelles nous nous efforçons de répondre dans ce travail. Pour le faire nous diviserons cette étude en quatre parties.

Dans une première partie nous donnerons un aperçu historique de notre régime douanier avant le XIX^e siècle.

Dans une deuxième intitulée « la période des traités », nous essayerons de montrer comment au cours du XIX^e siècle, notre régime douanier fut déterminé par un traité passé au début du siècle avec la Russie.

La troisième partie sera consacrée à l'examen des circonstances qui ont aidé notre pays à recouvrer son autonomie douanière et à l'étude des tarifs autonomes de 1928 et de 1936.

Quant à la dernière partie, nous y insisterons sur la nouvelle tendance protectionniste créée par l'institution du monopole du commerce extérieur en Iran.

Enfin, nous terminerons ce travail par une conclusion dans laquelle nous signalerons les réformes, que nous jugeons opportun d'apporter à notre régime douanier actuel.

Mais avant d'aborder l'étude de ces différentes parties signalées, nous croyons utile de commencer par une introduction dans laquelle nous donnerons des notions générales au sujet de notre commerce extérieur.

INTRODUCTION

Dans cette introduction, qui a pour objet de donner une idée générale du commerce extérieur de l'Iran et d'en dégager, au besoin, les caractéristiques, nous examinerons rapidement les points suivants: les principaux produits d'importation et d'exportation iraniens, la répartition de notre commerce extérieur entre les différents Etats, la progression de ce commerce depuis le commencement du siècle présent, ainsi que la situation de notre balance commerciale et de notre balance des comptes.

Voici, tout d'abord, 2 tableaux se rapportant le premier à l'année 1913-14 et le deuxième à l'année 1934-35, indiquant les 15 principaux produits importés en Iran, et rangés d'après l'importance de leur valeur.

Principaux groupes de produits importés en 1913-14

Valeurs en Krans (1).

Tissus de toutes espèces.....	234.934.170
Sucres en pains et en poudre....	170.519.166
Thés.. ..	36.602.836
Farines comestibles.....	16.959.517
Métaux et leurs applications....	16.899.927
Fils de coton.....	13.721.673
Huiles minérales.....	10.199.009

(1) La valeur du Kran est à cette date de 0 fr. 45.

Valeurs en Kraus.

Riz.	8.732.519
Merceries de toutes espèces.....	8.433.977
Habillements	4.031.561
Allumettes	4.000.873
Laines brutes.....	3.891.410
Produits chimiques.....	3.170.049
Drogueries	3.082.111
Tabacs, cigares, cigarettes.....	3.050.612

*Principaux produits importés en 1934-35*Valeur
en milliers de Rials (1).

Tissus de toutes espèces.....	153.147
Voitures et véhicules de toutes sortes.	85.364
Métaux et leurs applications.....	52.427
Sucres en pains et en poudre.....	52.069
Thés.	47.243
Machines et outils.....	46.137
Huiles minérales.....	22.400
Merceries, jouets et quincailleries....	18.100
Ciments	17.951
Fils de toutes espèces.....	12.589
Verreries.	8.652
Fusées et détonateurs pour mines....	6.493
Papiers à écrire et enveloppes ordinaires d'impression.....	5.263
Allumettes.	4.940
Produits chimiques.....	4.348

(1) La valeur moyenne du rial est pour cette année de 0 fr. 956.

En comparant ces deux tableaux, on constate qu'aujourd'hui, aussi bien qu'avant la guerre, les principaux produits importés en Iran sont des produits fabriqués, puisque des marchandises tels que les tissus, les machines et outils, les sucres, merceries, etc., occupent les premières places dans les deux périodes considérées. Ceci montre qu'encore aujourd'hui, comme avant la guerre, l'Iran reste un pays essentiellement agricole. Mais si on examine d'un peu plus près les deux tableaux précédents, on remarque que l'importation d'un certain nombre de produits de consommation directe a diminué en 1935 par rapport à 1914. C'est ainsi que les sucres, qui occupaient en 1914 le deuxième rang, n'occupent aujourd'hui que le quatrième parmi les 15 groupes de produits importés et que des produits tels que les farines comestibles et le riz, qui occupaient respectivement le quatrième et le sixième rang dans les importations de 1914, ne figurent point parmi les 15 premiers articles importés en 1935. En revanche, on constate que l'importation des produits fabriqués intermédiaires, c'est-à-dire ceux qui servent à leur tour à la fabrication d'autres produits, de même que l'importation des produits destinés à l'équipement national ont augmenté. C'est ainsi que l'article « voitures et véhicules » occupe le deuxième rang dans les importations de 1935 et « les métaux et leurs applications », le troisième. Les produits tels que les ciments, les fusées et détonateurs pour mines, qui ne figuraient pas du tout parmi les 15 articles de 1914, occupent des rangs assez importants dans les importations de 1935.

Cette double constatation — la diminution de l'importation des produits de consommation directe et

l'augmentation de l'importation des machines, outils et véhicules, lesquels comprennent les matériaux de chemin de fer — montre qu'il y a une ébauche d'industrialisation en Iran. Si l'importation des produits tels que les sucres et les allumettes a diminué, c'est parce qu'on a commencé à fabriquer ces marchandises dans le pays et non pas à cause de la diminution de leur consommation.

Passons maintenant aux produits d'exportation. Nous les rangerons, comme pour les produits importés, dans deux tableaux se rapportant, le premier à l'année 1913-14 et le deuxième à l'année 1934-35.

Principaux produits exportés en 1913-14

	Valeur en milliers de Krans.
Huiles minérales.	456.000
Cotons	85.236
Fruits.	70.384
Tapis.	53.677
Riz.	42.197
Opium	37.714
Peaux brutes.....	19.656
Soies en cocon et grège.....	15.371
Gommes adragantes	12.949
Laines brutes	12.408
Animaux vivants.....	10.760
Peaux préparées.....	7.984
Poissons	7.886
Drogueries	3.862
Tabacs non fabriqués.....	2.797
Objets d'art et de collection.....	2.188

Principaux produits exportés en 1934-35

	Valeur en milliers de Rials.
Huiles minérales.....	1.396.776
Tapis de laine.....	115.273
Cotons bruts.....	95.055
Fruits frais et secs.....	57.413
Peaux brutes.....	43.226
Laines brutes	29.416
Gommes adragantes.....	25.048
Riz mondés.....	23.950
Boyaux.	23.761
Animaux vivants.....	16.992
Poissons	13.423
Opium	12.116
Caviar	7.978
Blés	7.474
Tissus de soie naturelle.....	5.595

Les tableaux ci-dessus montrent, encore mieux que ceux des produits importés, le caractère essentiellement agricole de l'Iran. On constate, en effet, que tous les produits, sauf les tapis de laine, dont la fabrication a fait depuis toujours honneur à la dextérité et au goût des artisans iraniens, et les huiles minérales, sont les produits agricoles. Encore faut-il remarquer que, suivant une idée répandue dans les milieux économiques

iraniens, il ne faut pas considérer les huiles minérales comme un article d'exportation proprement dit, étant donné que la plupart des actions de l'Anglo-Iranien Oil Company sont détenues par les Anglais et que, par conséquent, la vente de cette marchandise à l'étranger ne profite pas, du moins entièrement, à l'Iran. Donc le seul produit fabriqué important de nos exportations est le tapis de laine; les autres articles sont des produits agricoles à l'état brut. Parmi ces derniers, les matières textiles occupent le premier rang dans nos exportations pour l'année 1935, puisque le coton brut vient en première place dans nos exportations pendant cette année, si nous faisons abstraction des huiles minérales et des tapis. La deuxième place revient aux produits d'élevage (animaux vivants, peaux brutes, boyaux). Viennent ensuite les fruits (secs et frais), céréales (riz et blé), gommes adragantes, opium et tabacs.

Cet ordre est un peu différent de celui de 1914, c'est ainsi que dans cette dernière période, les fruits secs occupaient le deuxième rang et l'opium le troisième. Mais les produits textiles, aussi bien avant la guerre qu'aujourd'hui, constituent le premier élément de nos produits agricoles exportés à l'étranger.

Pour voir comment notre commerce extérieur est réparti entre les différents Etats, nous rangeons ces derniers dans 2 tableaux se rapportant respectivement aux années 1913-14 et 1934-35, d'après l'importance de la part qui leur revient dans notre commerce extérieur.

*Classement des différents pays
d'après leur rang d'importance au point de vue
du commerce réel durant l'année 1913-14*

Pays.	Importation (1)	Exportation (1)	Total
Russie.	335.888	302.060	657.848
Royaume-Uni	97.596	33.319	130.915
Indes Britanniques ..	80.358	23.792	104.150
Turquie.	22.339	36.867	59.206
Allemagne.	30.373	2.953	33.326
France	19.629	4.589	24.218
Italie	5.598	10.474	16.072
Belgique	15.392	224	15.616
Pays-Bas	1.371	13.765	15.136
Etats-Unis.	224	10.210	10.434
Autriche-Hongrie	8.922	718	9.640
Oman.	2.167	7.205	9.372
Afghanistan.	4.886	2.971	7.857
Egypte	13	5.020	5.033

(1) Valeur en milliers de Krans.

*Classement des principaux pays
d'après leur rang d'importance au point de vue
du commerce réel durant l'année 1934-35*

Pays.	Importation (1)	Exportation (1)	Total
U. R. S. S.....	193.049	202.911	395.960
Grande - Bretagne et			
Irlande.	94.810	50.418	145.228
Etats-Unis d'Amérique	66.588	59.019	125.607
Indes Anglaises.....	55.838	50.949	106.787
Allemagne.	59.254	44.444	103.698
Japon.	54.825	9.042	63.867
Belgique.	28.842	2.664	31.506
Irak.	765	29.188	29.953
Tchécoslovaquie.	22.483	3.070	25.553
France	19.432	5.302	24.734
Suède.	14.416	6.580	20.996
Turquie.	1.080	11.421	12.501
Italie	8.396	3.938	12.334

Parmi ces Etats, deux occupent aujourd'hui, comme avant la guerre, une place prépondérante dans notre commerce extérieur. Ce sont l'Angleterre et la Russie. Avant la guerre ces deux puissances possédaient, à elles seules, les 7/8^e de notre commerce extérieur, la Russie en avait 4,5/8^e et l'Angleterre 2,5/8^e. Nos rapports commerciaux avec la Russie, en particulier, ont été si importants, que ce sont eux qui ont déterminé, pour longtemps, nos relations économiques avec les autres Etats.

(1) Valeur en milliers de Rials.

Nous verrons comment, par exemple, un traité de commerce conclu avec la Russie, au début du xix^e siècle, a déterminé notre régime douanier à l'égard de la plupart des puissances pendant tout le xix^e siècle. Nous verrons également comment l'institution du monopole du commerce extérieur en U.R.S.S. a inspiré la politique commerciale récente de notre pays. Il est facile du reste de rechercher les causes de cette interdépendance économique des deux Etats. Il y a d'abord les éléments naturels; la Russie est notre voisine et cette question du voisinage a d'autant plus d'importance que les routes qui vont de l'Iran à la Russie présentent moins d'obstacles physiques que celles qui mènent aux autres pays limitrophes. Ensuite, la Russie, surtout depuis qu'elle s'industrialise, a besoin de matières premières dont notre pays est producteur, et fabrique des marchandises dont, étant donné le peu de développement de notre industrie, nous sommes acquéreurs.

La politique commerciale de la Russie tzariste rendait encore plus étroite cette interdépendance. Nous aurons par la suite l'occasion d'examiner certaines manifestations de cette politique. Disons pour l'instant que l'acquisition des concessions, l'interdiction aux marchandises de provenance ou à destination de l'Iran, de passer en transit à travers son territoire et l'octroi des primes pour certaines marchandises d'importation iraniennes, ont été des mesures destinées à subordonner notre vie économique à la sienne. On a renoncé heureusement à de telles mesures depuis la guerre, mais le dumping soviétique tend aujourd'hui, dans une certaine mesure, aux mêmes résultats.

La deuxième place, dans notre commerce extérieur,

revient aujourd'hui, comme avant la guerre, à l'Angleterre. C'est d'ailleurs cette puissance qui avait remplacé la Russie dans son rôle prépondérant dans notre commerce pendant la guerre, lorsqu'à la suite de la révolution bolchéviste et la guerre mondiale nos relations avec la Russie furent interrompues.

En ce qui concerne les autres pays, on constate que l'ordre de l'importance de notre commerce avec un certain nombre d'entre eux a été modifié depuis la guerre. Il en est ainsi notamment de la France. Nous constatons avec regret qu'alors que cette dernière puissance occupait le cinquième rang avant la guerre dans notre commerce extérieur, elle n'occupe aujourd'hui que le dixième. De même l'Italie n'occupe actuellement que le treizième rang contre le dixième en 1914. La Turquie a été reléguée du quatrième rang, en 1914, au douzième, en 1935. Par contre, nos transactions ont augmenté avec certains pays, notamment avec les pays extra-Européens. C'est ainsi qu'en 1935, le Japon occupe le sixième rang, alors qu'avant la guerre la valeur de notre commerce avec ce pays était de l'ordre de 5.000 kran. Mais l'augmentation la plus notable de la valeur de notre commerce, est celle enregistrée avec les Etats-Unis d'Amérique. Ce pays occupait le dixième rang avant la guerre, aujourd'hui, il vient au troisième, il occupait, d'ailleurs, un rang encore plus privilégié pendant l'année 1933-34, puisqu'il venait au deuxième rang, dépassant ainsi le Royaume-Uni avec lequel depuis des années notre commerce est le plus actif après la Russie. Ce fait est d'autant plus digne d'intérêt, que les Etats-Unis sont un des rares pays avec lequel nos exportations et nos importations s'équilibrent à peu près.

L'exemple des Etats-Unis nous montre, aussi, qu'il est possible de développer notre commerce extérieur et de chercher des débouchés ailleurs que dans les pays immédiatement limitrophes, tels que la Russie et l'Empire britannique.

Abordons maintenant la question de la balance du commerce.

Si nous considérons tout d'abord la période qui va du commencement du XIX^e siècle (époque à partir de laquelle des statistiques régulières sont publiées) à la guerre mondiale, nous constatons que notre balance commerciale a été toujours déficitaire.

Voici quelle a été la progression de la valeur de notre commerce extérieur pendant la période en question :

Année.	Importation (en Krans)	Exportation (en Krans)	Total
—	—	—	—
1901-2	298.577.216	150.597.757	449.174.973
1902-3	273.442.664	189.020.079	462.462.743
1903-4	385.036.158	254.774.504	639.810.662
1904-5	349.914.613	247.961.340	597.875.953
1905-6	386.463.091	293.143.331	679.606.422
1906-7	431.039.773	353.376.841	784.416.614
1907-8	408.434.263	317.080.682	725.514.445
1908-9	372.484.073	326.206.999	698.691.027
1909-10	442.428.516	377.526.189	813.954.705
1910-11	484.507.631	375.426.903	859.934.534
1911-12	570.208.440	420.784.682	990.993.122
1912-13	567.575.639	436.333.271	1.003.908.910
1913-14	647.164.841	455.839.635	1.103.004.476

L'examen de ce tableau montre, d'une part, que notre balance commerciale nous a été défavorable pendant toute cette période, mais il prouve, d'autre part, que le commerce extérieur iranien a été en constant progrès pendant la période considérée, puisque sa valeur de 450.000.000 krans, en 1901, est montée à plus d'un milliard de krans en 1914. Cette augmentation de notre commerce extérieur provient en grande partie de nos rapports économiques avec la Russie. Cette puissance, qui commençait à s'industrialiser au début du XIX^e siècle, avait besoin de matières premières, à bon marché, dont l'Iran est producteur. Elle s'était fait accorder, pour ces produits, par la Convention douanière de 1902, un tarif très avantageux, grâce auquel les matières premières iraniennes entraient facilement en Russie et les matières finies russes étaient écoulées en Iran. Etant donné la part de la Russie dans notre commerce extérieur, on n'est guère étonné de constater que la guerre mondiale et la révolution russe, en interrompant les relations entre les deux pays, aient amené une réduction considérable dans notre commerce extérieur. Voici quelle est la valeur de notre commerce pendant les années de la guerre mondiale (1) :

Année.	Importation (en Krans)	Exportation (en Krans)	Total
1914-15	499.322.910	396.575.863	895.380.773
1915-16	464.107.965	377.134.614	841.242.579
1916-17	494.771.017	433.895.346	928.666.363
1917-18	468.065.910	338.714.384	806.780.299

(1) KAZEMI: *Le Commerce extérieur de la Perse*, p. 32.

La diminution de notre commerce extérieur est donc assez considérable pendant la guerre, surtout si nous tenons compte du fait que l'Iran était resté neutre. Quoiqu'il en soit la balance commerciale reste toujours déficitaire comme avant la guerre.

Voici maintenant la situation de notre commerce extérieur depuis la guerre jusqu'en 1930-31, date à laquelle est intervenue la première loi sur le monopole du commerce extérieur :

Année.	Importation (en Krans)	Exportation (en Krans)	Total
1297 (1918-19)	476.286.793	270.868.943	747.155.736
1298 (1919-20)	629.792.656	367.817.353	997.610.009
1299 (1920-21)	482.351.633	371.198.779	853.550.412
1300 (1921-22)	609.775.368	502.044.789	1.111.820.157
1301 (1922-23)	619.201.046	733.982.843	1.353.183.889
1302 (1923-24)	681.321.823	768.392.162	1.449.713.985
1303 (1924-25)	771.445.143	1.000.163.142	1.771.608.285
1304 (1925-26)	881.025.407	1.059.389.922	1.940.415.329
1305 (1926-27)	787.396.720	1.104.115.298	1.891.512.018
1306 (1927-28)	807.433.373	1.060.411.054	1.867.844.427
1307 (1928-29)	819.665.455	1.517.601.192	2.337.466.647
1308 (1929-30)	919.853.685	1.574.837.712	2.494.601.397
1309 (1930-31)	810.528.742	1.463.819.961	2.274.348.705

On constate que depuis 1922, contrairement à ce qui se passait jusqu'alors, il y a un excédent des exportations sur les importations. On serait donc porté à croire que notre balance du commerce est excédentaire depuis cette époque. Mais tout le monde n'est pas d'accord sur ce point. En effet, l'excédent des exportations provient de la sortie des huiles minérales. Or,

c'est une idée répandue dans les milieux économiques iraniens que les sorties des huiles minérales exploitées par l'Anglo-Iranien Oil Company, ne doivent pas figurer dans nos exportations, car la vente de ce produit à l'étranger ne bénéficie pas à l'Iran, mais aux Anglais, qui détiennent la plupart des actions de cette Société.

Si nous faisons l'application de cette manière de voir, c'est-à-dire, si nous éliminons de nos exportations les huiles minérales, voici ce que serait la valeur de nos exportations de 1922 à 1931 :

Valeur des exportations Iraniennes en Krans, à l'exclusion des huiles minérales.

Années.	Exportation.
1301 (1922-23)	305.656.000
1302 (1923-24)	385.495.000
1303 (1924-25)	485.362.000
1304 (1925-26)	514.702.000
1305 (1926-27)	449.762.000
1306 (1927-28)	463.138.000
1307 (1928-29)	480.053.000
1308 (1929-30)	487.396.000
1309 (1930-31)	458.885.000

On voit, par conséquent, que l'exclusion des huiles minérales de nos exportations, convertit l'excédent permanent de notre balance commerciale, pendant la période considérée, en un déficit chronique.

Que faut-il penser de cette opinion d'après laquelle le produit en question ne devrait pas entrer en ligne de compte dans l'évaluation de nos exportations? Cette

opinion se justifie dans une grande mesure, mais elle ne tient pas compte des éléments qui profitent, incontestablement, à notre commerce d'exportation. Tout d'abord l'Etat Iranien a une part dans l'exploitation de l'Anglo-Iranien Oil Company, d'autre part, la plupart des ouvriers iraniens touchent des salaires investis par les actionnaires étrangers. Quoiqu'il en soit, la nécessité de l'exclusion de ce produit du bilan de notre exportation est une idée qui est acceptée aujourd'hui par presque tout le monde, et le législateur lui-même en a fait une application dans les lois sur le monopole du commerce extérieur. Ainsi que nous le verrons plus tard, les importations en Iran ne doivent pas, en vertu des lois sur le monopole du commerce extérieur, dépasser, en principe, la valeur des exportations effectuées pendant l'année économique.

Or, la sortie des huiles minérales de l'Anglo Iranien Oil Company ne doit pas entrer en ligne de compte dans les exportations qui donnent droit à l'importation des marchandises d'une valeur équivalente. Il en est, d'ailleurs, de même pour l'exportation des produits de pêche de la mer Caspienne, dont l'exploitation est concédée à une Société mixte irano-russe. Enfin, l'Administration des Douanes, elle-même, depuis quelques années, lorsqu'elle publie les statistiques douanières pour déterminer la valeur exacte de notre commerce extérieur réel, défalque délibérément de l'ensemble de nos exportations, les huiles minérales de l'Anglo-Iranien Oil Company et les produits de pêche de la mer Caspienne. Voici, en nous conformant à cet usage, un tableau indiquant la valeur de notre commerce extérieur depuis 1310-11 (1930-31) :

Années	Importation (en Rials)	Exportation (en Rials)	Total
1310-11 (1931-32)	631.369.009	702.094.375	1.333.457.384
1311-12 (1932-33)	611.665.090	522.040.916	1.133.706.006
1312-13 (1933-34)	605.494.499	466.125.247	1.071.619.746
1313-14 (1934-35)	648.791.996	513.774.220	1.162.539.216

Du tableau ci-dessus, il ressort, tout d'abord, que le volume de notre commerce extérieur a baissé légèrement depuis 1931-32. Ceci est dû en grande partie à la crise mondiale. D'autre part, nous constatons que la balance du commerce est déficitaire depuis 1932. Par contre l'année 1931-32 accuse un excédent de notre balance du commerce. Ce fait est d'autant plus digne d'intérêt que notre balance est favorable malgré la défalcation de l'exportation des huiles minérales. Un tel fait est sans précédent dans le bilan de notre commerce depuis que nous possédons des statistiques douanières, c'est-à-dire depuis 1900. Cet heureux résultat est dû certainement, comme nous aurons l'occasion de le constater, à la réglementation du commerce extérieur.

Avant de terminer cette introduction, il nous faut dire quelques mots de la balance des comptes de l'Iran. S'il est en général difficile d'évaluer, d'une façon exacte, la balance des comptes d'un pays, étant donné les éléments invisibles qui y rentrent, cette difficulté est accrue en ce qui concerne notre pays où des documents sont fort rares en cette matière. Force nous est donc de nous contenter des notions très sommaires sur ce sujet. Tout ce que nous pouvons affirmer, c'est que les éléments de

la balance des comptes nous sont plus favorables aujourd'hui qu'avant la guerre. En effet, à cette dernière époque, nous avons des dettes extérieures assez considérables envers l'étranger, notamment envers la Russie et l'Angleterre. Le montant de ces dettes était en 1913 de 6.500.000 livres sterling. D'autre part, un grand nombre de nationaux quittaient l'Iran annuellement, pour faire le pèlerinage à la Mecque et à l'Irak, leur nombre était, à la veille de la guerre, de 25.000. Ils faisaient sortir du pays des sommes assez importantes. C'est ainsi qu'en 1913, 27.429.390 Krans de monnaies d'or et d'argent, sont sortis contre l'entrée de 12.147.400 Krans, soit un déficit de 15.281.999 krans (1). A ces éléments défavorables venaient s'ajouter les sommes payées par les Iraniens comme fret et assurance des marchandises aux Compagnies de transports et d'assurances étrangères.

De même les établissements bancaires étrangers, tels que la Banque d'Escompte de Perse et The Imperial Bank of Persia, touchaient des sommes importantes à titre de commission.

En face de ces éléments défavorables il n'existait, en tant qu'éléments favorables, à notre balance des comptes, que les sommes envoyées par quelques nationaux, résidant à l'étranger, et les sommes que dépensaient les étrangers dans notre pays, sommes qui étaient peu considérables, étant donné que le tourisme était très peu développé à cette époque en Iran.

Aujourd'hui, la situation s'est améliorée, en ce qui concerne notre balance des comptes. Un certain nombre d'éléments défavorables de cette balance ont disparu, en

(1) KAZEMI: *Le Commerce extérieur de la Perse*, p. 35.

particulier les dettes extérieures envers la Russie se sont trouvées éteintes par le traité d'amitié Irano-Russe de 1921. D'autre part, les lois sur le monopole du commerce extérieur et sur le contrôle des devises, en subordonnant la vente de celles-ci à des conditions assez strictes, ont réduit considérablement la sortie des capitaux iraniens. Enfin, la création de la Banque Mellié-Iran a apporté un élément favorable dans notre balance des comptes, c'est elle qui remplace les Banques étrangères (The Imperial Bank of Persia et la Banque d'Escompte de Perse) et qui touche une partie des commissions payées à ces dernières. Il en est de même de la création des sociétés d'assurances iraniennes.

PREMIERE PARTIE

APERÇU HISTORIQUE DES DROITS DE DOUANE EN IRAN

Dans cette première partie, nous nous proposons de donner certaines indications sommaires sur la conception des droits de douane dans les différentes époques de notre histoire. L'étendue de la période sur laquelle portera notre étude, d'une part, le manque de sources précises sur ce sujet, de l'autre, nous obligent d'être très bref.

Cette étude s'étendra sur trois périodes: la première est celle de l'ancien Iran, c'est la période qui va de la fondation de l'Empire Achéménides à la conquête arabe; la deuxième va de la conquête Arabe à l'avènement de la dynastie Safavide, et la troisième période est celle de cette dernière dynastie.

CHAPITRE PREMIER

Le régime douanier de l'ancien Iran

On sait que l'ancien Iran jouait un rôle prépondérant dans le commerce international; c'était un lieu de transit par excellence, vu sa situation à mi-chemin entre l'Extrême-Orient et l'Occident. Il ne faut pas oublier qu'à ce moment il n'y avait pas d'autre passage entre ces deux continents, le contournement du Cap de Bonne-Espérance n'ayant pas encore été effectué. Les produits les plus importants qui faisaient l'objet de ce transit, étaient la soie provenant de la Chine et les épices originaires des Indes.

Si nous possédons quelques renseignements sur l'importance du commerce à ce moment, les renseignements malheureusement nous font défaut sur le point précis qui nous intéresse, c'est-à-dire sur l'existence des droits de douane.

PARAGRAPHE PREMIER

Epoque des Achéménides.

Nos connaissances sur l'existence des droits de douane à cette époque sont, pour ainsi dire, d'ordre négatif. En effet, presque tous les historiens sont d'accord qu'il n'en existait pas. Voici quels sont les arguments qu'invoque dans ce sens M. Pir Nia (1), qui a écrit un des

(1) M. PIR NIA: *Irané Bastan*, tome I^{er}, p. 1513-1516.

ouvrages les plus complets sur l'ancien Iran. Les historiens anciens, entre autres Hérodote, dit Pir Nia, qui se sont occupés de cette période, nous donnent maints détails de peu d'importance sur la vie économique de l'Iran, tels que le nombre des auberges sur la route royale, la distance entre les différentes étapes, l'inspection des voyageurs, etc...; mais ils restent muets sur les droits de douane. Or, si de tels droits existaient, il y aurait eu à l'occasion de leur perception, entre les assujettis et les employés des douanes, des contestations se rapportant, soit à leur taux, soit à la modalité de leur perception. Or, de ces contestations, on ne trouve aucune trace dans les récits des historiens. De plus, dit le même auteur, le centre du commerce à cette époque était constitué par les pays méditerranéens : la Phénicie, l'Egypte, la Syrie; or ces pays faisaient tous partie de l'Empire iranien et ce serait leur reconnaître une indépendance que de soumettre les marchandises les quittant ou y entrant, aux droits de douane, ce que les rois Achéménides voulaient éviter à tout prix.

PARAGRAPHE 2

Epoque des Arsacides.

L'Iran entretenait à cette époque des relations commerciales avec Rome. Les articles qu'il y exportait, étaient surtout les tissus de soie qui étaient recherchés par les riches romains et les tapis qui ornaient les murs de leurs palais; il y envoyait également des épices. Il achetait, par contre, des objets manufacturés par les artisans romains. Notre pays entretenait également des

rapports commerciaux avec les pays d'Extrême-Orient et notamment avec la Chine, qui a expédié, à plusieurs reprises, des envoyés à la cour des Arsacides, pour renforcer les relations économiques entre les deux royaumes. Les Chinois voulaient, d'ailleurs, se mettre directement en rapport avec l'Occident, c'est-à-dire avec Rome, pour y vendre leur soie, mais les rois Arsacides se sont montrés hostiles à ce projet et ont réussi à se réserver le monopole de la vente de cet article.

Quoi qu'il en soit de ces relations commerciales, c'est à cette époque que l'on constate pour la première fois l'existence des droits de douane dans notre pays. A ce moment on trouve, en effet, des bureaux de douane sur les frontières. C'est par ces bureaux que devaient passer toutes les marchandises à leur entrée ou à leur sortie du royaume. Leur valeur était inscrite sur des registres établis à cette fin dans tous les bureaux frontières (1).

Nous ne savons pas quel était le taux des droits perçus, mais nous savons que ces droits n'étaient pas uniformes pour toutes les marchandises et seules les importations en étaient frappées. Cette constatation est digne d'intérêt, car d'une façon générale, historiquement les droits de douane frappent d'abord les marchandises à leur sortie et ce n'est que par une évolution lente qu'on adopte le système contraire. Ceci dénote chez les Arsacides le souci de développer leur commerce extérieur.

(1) PIR-NIA: *Irané Bastan*, tome II, p. 2697.

PARAGRAPHE 3

Epoque des Sassanides

Ici, nous retombons de nouveau dans l'incertitude; les opinions des historiens sont tout à fait divergentes sur le point de savoir s'il y avait ou non des droits de douane à cette époque.

M. Pir Nia laisse entendre qu'à cette période il n'y avait pas de droits de douane, et ceci parce que les rois Sassanides étaient particulièrement hostiles à toute institution ou tradition introduite chez leurs prédécesseurs, les Arsacides, par les Seleucides. Or, l'organisation de la douane et la perception des droits étaient certainement des institutions que les Sassanides avaient empruntées aux Seleucides. Il est donc vraisemblable que les rois Sassanides les auraient abolies.

M. Christensen, par contre, dans un ouvrage par ailleurs très complet, consacré aux institutions Sassanides, croit que les droits de douane existaient, mais il avoue qu'il n'a pas trouvé des renseignements à ce sujet chez les historiens (1).

M. Safi Nia (2), qui partage la manière de voir de M. Christensen, essaye, en outre, de prouver, par des arguments divers, l'existence de ces droits. Voilà comment il raisonne. Les droits de douane, qui existaient à l'époque des Arsacides, étaient certainement une source de revenus à laquelle les Sassanides n'auraient, vraisemblablement, pas renoncé. D'autre part, à la

(1) M. CHRISTENSEN: *L'Empire de Sassanide*, p. 58.

(2) M. SAFI NIA: *Esteghlal-é-Gomroki-è-Iran*, p. 100-102.

même époque les Romains, qui étaient nos voisins, percevaient des droits sur les marchandises qui entraient dans leur territoire. Il est logique de supposer que l'Iran aurait agi de la même manière à l'égard des marchandises romaines, d'autant plus que les rois Sassanides étaient constamment en guerre avec Rome. De même il est certain qu'avant l'Islam les droits de douane existaient chez les Arabes. Or, on a le droit de croire qu'un Empire puissant, tel que l'Empire Sassanide, aurait agi de la même façon vis-à-vis des marchandises venant des contrées arabes.

Enfin, M. Safi Nia cite des arguments de textes: en l'année 297 Dioclétien, l'empereur Romain, envoyait auprès de Nersès, le roi Sassanide, un de ses représentants, afin de conclure un traité de paix. Une des clauses de ce traité, clause qui a été d'ailleurs rejetée par Nersès, stipulait que Nisibine, ville romaine, devait être le seul endroit où les marchands iraniens et romains pouvaient effectuer des transactions commerciales.

Or, constate Safi Nia, d'après Rawlinson, le célèbre historien, en choisissant cette localité, située sur son territoire, l'Empereur Romain voulait réserver à son pays les bénéfices provenant des droits et charges acquittés par les commerçants Iraniens à l'occasion de l'entrée et de la sortie de leurs marchandises de Rome, et dispenser, par contre, les commerçants romains du paiement des droits au profit de l'Iran, puisque les échanges des marchandises des deux pays devaient s'effectuer en territoire romain. Et M. Safi Nia de conclure que des droits de douane existaient. Notre auteur signale enfin certains articles d'un traité signé par Chosroès I, roi Sassanide, avec l'empereur romain. D'après

l'article 5 de ce traité, les effets des envoyés étrangers étaient exempts de tout droit, ce qui implique également l'existence des droits à l'entrée et à la sortie des marchandises.

Ce dernier argument de texte qui a été invoqué également par M. Safavi (1) qui arrive à la même conclusion, nous paraît probant; l'exemption expresse des effets des ambassadeurs étrangers du paiement des droits, ne laisse aucun doute, à notre avis, que des droits de douane existaient, tout au moins à un moment donné de la période qui nous préoccupe.

Il faut remarquer, toutefois, que ces droits ne devaient pas jouer un rôle important au point de vue économique, ni même au point de vue fiscal. D'ailleurs ceci est vrai de toute cette époque que nous venons de parcourir.

En résumé, et comme conclusion à ce chapitre, on peut dire que dans l'ancien Iran, sauf peut-être pour l'époque des Arsacides, les droits de douane ne pouvaient pas avoir de but protecteur, les conditions de production et de concurrence étant toutes différentes de ce qu'elles sont aujourd'hui. D'ailleurs si pour une raison ou une autre les rois voulaient rompre les relations commerciales avec un pays donné, ils avaient recours à des procédés plus brutaux, tels que la construction de barrages rendant inaccessibles l'embouchure des rivières navigables (2).

(1) RAHIM ZADEH SAFAVI: *Iran-è-Eghtessadi*, tome I, p. 90.

(2) LAJONKAIRE: *Recherches historiques sur les douanes dans l'antiquité*, p. 8-9.

CHAPITRE II

Les droits de douane pendant la domination Arabe et Mongole

PARAGRAPHE PREMIER

Les droits de douane pendant la domination arabe.

Après l'invasion arabe, notre pays perd pour plusieurs siècles son indépendance politique et partant économique. Il est vrai que les Arabes respectent les institutions iraniennes, qu'ils se savent incapables de remplacer; il est vrai également qu'à certaines périodes de cette domination notre pays reconquiert une indépendance de fait et connaît une certaine prospérité. Il n'en reste pas moins qu'au point de vue économique, il ne peut pas avoir une politique indépendante de celle de l'Islam: l'histoire du régime douanier de l'Iran à cette époque, se confond donc, en partie, avec l'histoire du régime douanier de l'Empire islamique. Nous serons donc ici très bref.

Les droits de douane ont été créés en Iran pendant cette période, ainsi que dans tous les autres domaines de l'Islam, par le Calife Omar. Il faut d'ailleurs remarquer que ces droits existaient chez les Arabes bien avant l'Islam. Omar les a simplement réinstitués d'une façon plus rationnelle pour les rendre plus productifs et plus sûrs. C'étaient des droits *ad valorem* et leur taux

variait suivant que les assujettis étaient des Musulmans ou des non Musulmans. Les Musulmans payaient un drahme pour 40 drahmes, soit un droit de 2,5 % *ad valorem*. Les Zemmis (les Chrétiens et les Juifs) payaient un drahme pour 20, soit un droit de 5 %, les autres payaient un drahme pour 10, soit 10 % (1).

Les différents pays faisant, à la suite de la conquête arabe, partie de l'Empire d'Islam, étaient considérés, les uns vis-à-vis des autres, au point de vue des droits de douane, comme des pays étrangers; les marchandises importées de l'un de ces pays dans l'autre, étaient soumises aux droits. C'est ainsi que celles importées de la Syrie en Egypte étaient imposées.

Par contre, tout au moins au début de cette période, il n'existait pas de droits intérieurs proprement dits; c'est-à-dire que les marchandises importées d'une ville dans une autre, n'étaient taxées d'aucun droit. De plus les objets dont la valeur ne dépassait pas 200 drahmes étaient exempts de droits.

Ce système relativement simple dura jusqu'à l'époque des Omeyyades. A ce moment d'autres droits apparurent, dont le plus important était un droit de 10 %, perçu sur la valeur des cargaisons des navires, à leur entrée dans le Golfe Persique. Ce droit était perçu soit, en nature, soit en espèces.

A l'époque des Abbassides, un certain nombre de droits intérieurs furent institués sous différentes dénominations, droits dont le nombre augmentait et, dont le mode de perception devenait de plus en plus arbi-

(1) AHMED EL EMARY: *La Conception de l'impôt chez les Musulmans*, p. 104.

traire, à mesure que le pouvoir central s'affaiblissait et que son contrôle sur les gouverneurs des provinces se relâchait. L'entrave à la circulation des marchandises augmentait ainsi de jour en jour et les chefs locaux, dont le pouvoir s'était trouvé accru par suite de l'anarchie qui régnait dans le pays, et dont le seul souci était de s'enrichir, faisaient peu de cas de l'intérêt économique et commercial de l'Iran. A l'époque des Seljoukides, on voyait des droits frappant des marchandises, non seulement à leur entrée dans les villes, mais à leur entrée dans les différents bazars et carrefours de la même ville (1).

PARAGRAPHE 2

Les droits de douane pendant la domination mongole.

La domination mongole sur notre pays ne devait pas améliorer beaucoup, tout au moins au début, cet état de choses. Gengis-Khan, pour assurer la sécurité des routes, y installa des gardiens. Mais une des attributions de ces agents royaux consistait à visiter les marchandises empruntant les routes et d'en désigner celles qu'ils jugeaient dignes de Khan. Ils obligeaient alors leurs propriétaires d'en faire présent au souverain. Il est évident que c'était là d'étranges gardiens de la sécurité ; et comme le fait remarquer spirituellement M. Safi Nia, les caravanes redoutaient plus ces gardiens que les véritables brigands, car elles ne rencontraient ces derniers qu'éventuellement, alors qu'elles

(1) SAFI NIA: *Esteghlal-é-Gomroki-é-Iran*, p. 107.

étaient sûres d'être arrêtées, par les premiers, plusieurs fois par jour, sur leur chemin.

A son avènement Ghazan-Khan, le seul souverain mongol qui a fait autre chose que de tout détruire, entreprit certaines réformes qui devaient mettre un peu d'ordre dans cet état de choses. Les objets de consommation furent exempts de tout droit; les taux des droits pour les autres marchandises furent fixés pour mettre fin à l'arbitraire des agents de perception. D'autre part des mesures furent prises pour que ceux-ci fussent recrutés parmi des gens honnêtes et de confiance. Enfin Ghazan-Khan ordonna qu'on construisît sur les routes des colonnes sur lesquelles on devait inscrire, d'une part, le nombre des gardiens de la route, d'autre part, le montant des droits que chaque charge de bête de somme devait acquitter. Ainsi chaque assujetti savait d'avance ce qu'il devait payer et l'arbitraire était réduit au minimum.

CHAPITRE III

L'histoire du régime douanier à l'époque des Safavides

L'époque des Safavides a été une période brillante dans l'histoire de notre pays. L'Iran dont la souveraineté, depuis l'invasion arabe, avait été atteinte sinon complètement détruite, prend conscience à ce moment de son unité. Les rois Safavides et particulièrement Schah Abbas le Grand, qui ont réussi à assurer à notre pays son indépendance à l'égard de l'étranger et la sécurité intérieure — conditions indispensables à la prospérité matérielle d'un pays — n'ont pas manqué d'encourager le commerce et l'industrie.

C'est à cette époque que pour la première fois l'Iran est entré en relations commerciales avec les Etats d'Europe; c'est de cette époque aussi que datent les rivalités des puissances européennes à l'égard de l'Iran, rivalités qui sourdes, à ce moment, se rendront plus manifestes et plus âpres dans les siècles suivants.

Etant donné l'importance de l'origine de nos relations avec les pays européens, nous croyons utile de nous attarder, tout d'abord, quelque peu, sur la naissance des rapports commerciaux entre l'Iran et ces pays; ensuite nous dirons quelques mots du régime douanier proprement dit pendant cette époque.

SECTION PREMIÈRE

*La naissance des relations commerciales
entre l'Iran et les pays européens.*

Le contournement du Cap de Bonne-Espérance par le Portugais Vasco de Gama, en 1497, devait avoir des conséquences capitales sur les relations commerciales entre l'Occident et l'Orient.

Jusqu'alors les Etats européens étaient obligés de se procurer des produits orientaux, et particulièrement les épices, par l'intermédiaire des pays islamiques.

Or, la découverte du Cap de Bonne-Espérance, en établissant une voie maritime directe entre les pays européens et l'Extrême-Orient, eut pour résultat de diminuer le volume du commerce qui passait par les pays islamiques, notamment la Turquie et l'Egypte, et d'assurer, par contre, une place de premier ordre aux Portugais qui jouissaient d'une suprématie maritime considérable à cette époque. Aussi sont-ils les premiers Européens qui apparaissent dans le golfe Persique. Leur succès commercial dans cette région ne tarde pas cependant à inciter la rivalité des autres puissances maritimes européennes, et on assiste, à la fin du xvi^e siècle et au commencement du xvii^e, à l'apparition successive ou simultanée des commerçants des différents pays, qui viennent en Iran pour y chercher fortune et y trouver des débouchés pour leurs marchandises.

Parmi ces pays tous n'auront pas la même fortune en ce qui concerne leur développement commercial. Les uns tels que le Portugal, l'Angleterre et la Hollande

réussiront à s'assurer une place de premier ordre dans le commerce du Golfe, les autres telles que la Russie et la France, par contre, joueront un rôle commercial plus effacé.

PARAGRAPHE PREMIER

Les Portugais.

La découverte de la route du Cap attira les Portugais vers le golfe Persique. Pour base de leurs opérations commerciales, ils pensèrent à l'île Ormuz située dans le golfe. Cette île était à ce moment renommée par sa richesse et prospérait sous les chefs Arabes, dont la domination s'étendait sur Mascate et d'autres possessions encore.

Ce fut d'Albuquerque, le célèbre navigateur Portugais, qui s'empara une première fois de l'île en 1507. Le jeune roi d'Ormuz accepta de lui payer un tribut de 5.000 livres par an. Mais quelques jours plus tard le roi d'Iran, Schah Ismaïl, à son tour, demandait un tribut au roi d'Ormuz. Celui-ci fit part de cette demande à d'Albuquerque. Le Capitaine Portugais répondit que le royaume d'Ormuz appartenait au roi du Portugal, gagné qu'il était par ses hommes et sa flotte, et qu'aucun tribut ne pouvait être payé à un autre qu'à son Seigneur et Maître, le roi D. Manuel. Il fit chercher alors des boulets de canon, des fusils et des grenades et demanda qu'on avisât l'envoyé du Schah Ismaïl, que c'était, là, les sortes de tribut que le roi du Portugal était disposé à lui payer (1). C'est dans ces circons-

(1) SYKES: *A History of Persia*, tome II, p. 271.

tances fâcheuses qu'eut lieu le premier contact entre l'Iran et le Portugal.

Mais cette première occupation de l'île ne dura pas longtemps; bientôt les intrigues entre les capitaines d'Albuquerque amenèrent un désordre et trois de ses vaisseaux furent désertés par leur équipage. D'Albuquerque fut obligé de quitter Ormuz en abandonnant la construction de la forteresse qu'il avait commencée. Il essaya de s'emparer de l'île quelques années plus tard, mais, ayant échoué, l'allégeance du Schah fut reconnue par l'île.

Cependant en 1515 d'Albuquerque, devenu vice-roi des possessions portugaises de l'Inde, et disposant d'une flotte plus puissante que jamais se dirigeait vers Ormuz. Il n'eut pas beaucoup de difficultés pour atterrir dans l'île et pour se faire accorder le droit de continuer la construction de la forteresse. Cette fois c'était l'occupation définitive, qui devait durer plus d'un siècle.

Peu à peu l'île se transformait en un centre commercial de premier ordre; c'était le lieu de rencontre des commerçants venant de différents points du monde: Arabes, Iraniens, Indiens et Portugais. Elle comptait vers le milieu du xvi^e siècle 40.000 habitants (1), alors qu'aujourd'hui on n'y trouve que quelques centaines de pêcheurs. A cette époque les Portugais s'emparèrent des revenus douaniers de l'île.

A part Gombrun, devenu plus tard Bender Abbas, qui fut occupé en 1512 par les Portugais, un certain nombre d'autres ports Iraniens du Golfe Persique, tels

(1) VADALA: *Le Golfe Persique*, p. 23.

que Reschire, Kishm, Bassidou, Kong, Kongoun tombèrent entre leurs mains.

On trouve dans ces ports aujourd'hui des ruines attestant l'occupation des Portugais. Ces derniers possédaient des comptoirs commerciaux à Reschire, à Kishm, à Kongoun et Kong. Ils construisaient souvent des forteresses pour la protection de leurs comptoirs.

Cette place commerciale prépondérante occupée par les Portugais leur fut contestée par les Anglais, qui commençaient à s'introduire à ce moment en Iran par le Sud et qui voyaient en ces premiers des adversaires gênants. Schah Abbas le Grand ne pouvait non plus admettre, sans réagir, cette influence étrangère dans le commerce de son royaume; il décida de les chasser de son pays. Dès 1614 l'armée iranienne réussissait à s'emparer de Gombrun. D'un autre côté, en 1620, la flotte anglaise venait d'être victorieuse de la flotte portugaise dans la bataille de Jask. Mais les Portugais s'étaient installés trop solidement dans le Golfe pour que les forces anglaises et iraniennes, agissant séparément, pussent compromettre leur position. Aussi les deux pays intéressés, l'Iran et l'Angleterre, se décidèrent-ils de s'allier pour les chasser complètement de l'île. En 1622 un traité fut conclu à cette fin entre les deux pays. Nous verrons plus tard à quelles conditions les Anglais subordonnaient leur participation; ce qui nous intéresse ici, c'est que cette participation fut assurée par un traité et que les escadrilles anglaises, aidées par les troupes iraniennes, après s'être emparé le 19 janvier 1622 de la forteresse de Kishm, s'avancèrent sur Ormuz. Le 9 février la ville d'Ormuz fut prise et les Portugais se réfugièrent dans leur forte-

resse qui fut assiégée. Finalement le 22 avril la garnison se rendit et les Portugais d'Ormuz, de Kishm et Gombrun furent refoulés vers Mascate. Cette victoire Anglo-Iranienne porta un coup décisif à l'influence des Portugais dans notre pays. En 1624 ils essayèrent de reconquérir leurs possessions, mais en vain, et en 1625 ils durent céder à Schah Abbas, en vertu d'un traité, toutes leurs possessions maritimes. Ils réussirent seulement à se réserver les pêcheries de perles de Bahrein et les revenus douaniers de Kishm. Ce dernier privilège lui-même devait leur être disputé; finalement on réduisit leur part dans les taxes douanières; elle fut fixée à 15.000 couronnes par an, somme qui leur fut versée jusqu'en 1711. A partir de cette date, leur influence, déjà amoindrie, disparut complètement et ils ne parurent jamais plus dans le golfe Persique (1).

PARAGRAPHE 2

Les Anglais.

Il ne sera pas ici question des efforts que les Anglais ont déployés à partir de 1555 pour atteindre l'Iran par la mer Caspienne, c'est-à-dire par le Nord. Cette tentative n'ayant finalement pas abouti, nous ne faisons que la mentionner. Par contre, ils ont réussi à établir des liens commerciaux, solides et durables, avec notre pays, par le Sud, c'est-à-dire par le golfe Persique.

Le premier contact entre l'Angleterre et l'Iran par cette voie remonte à la fin du xvi^e siècle, époque où le

(1) VADALA: *Le Golfe Persique*, p. 24.

prestige des Portugais, qui détenaient le monopole du commerce dans le golfe, était à son apogée. C'est en effet en 1581 que fut fondée la Compagnie anglaise de Turquie et du Levant, qui avait pour but l'exportation de la soie iranienne vers la Méditerranée par Bassora, Bagdad et Alep.

Ce fut cette route qui mena les marchands aux Indes, et l'Iran qui était jusque là le but, ne fut considéré que comme un intermédiaire entre l'Occident et l'Extrême-Orient. En 1597, cette route fut utilisée pour la première fois pour atteindre l'Inde par le voyageur Anglais Thomas Stéphen. L'année suivante on entend parler à Tabriz d'un certain Thomas Hudson, sujet Anglais. En 1581 un autre voyageur Anglais Jhon Newberry visita une première fois l'Iran, deux ans plus tard il entreprit un deuxième voyage accompagné, cette fois, par d'autres Anglais en quête d'aventures.

Cette tentative anglaise de la fin du xvi^e siècle pour s'assurer des débouchés en Iran, était, somme toute, timide; elle ne pouvait pas avoir des résultats appréciables, tant que les Portugais, qui venaient de s'unir au royaume d'Espagne, détenaient, par leur suprématie maritime, le monopole du commerce dans le Golfe Persique. La destruction de l'Invincible Armada à la fin du xvi^e siècle dût porter un coup décisif à leur prestige. Elle rendit possible la rivalité maritime entre l'Angleterre et le Portugal et ouvrit des horizons plus larges aux ambitions commerciales anglaises.

C'est à ce moment que la Compagnie des Indes Orientales Anglaises venait d'être fondée. Ce sont les agents de cette Compagnie et ceux de la Compagnie de Turquie et du Levant qui, à partir du commencement

du xvii^e siècle, visitèrent l'Iran et réussirent à obtenir des faveurs appréciables pour leur commerce. C'est en réalité à partir de cette date que les Anglais s'intéressèrent réellement au commerce de notre pays et que des relations durables commencèrent à s'établir entre les deux Etats.

Dès 1614, un agent de la Compagnie des Indes Orientales, Steele, qui avait visité l'Iran par la voie d'Alep, fit remarquer à la Compagnie qu'étant donné le froid intense qui sévit pendant plus de cinq mois en Iran, les iraniens avaient grand besoin d'étoffes de laine et que le pays pouvait devenir ainsi un débouché important pour les tissus anglais. D'autre part, Steele montrait que les Anglais avaient tout intérêt à acheter la soie iranienne, car ce produit coûtait moitié meilleur marché en Iran qu'en Alep, cependant le marché habituel de ce produit (1).

A la demande de la Compagnie, Steele, accompagné d'un certain nombre d'autres agents, partit en Iran, afin d'obtenir des facilités pour le commerce anglais. Il reçut un accueil favorable et obtint du Schah des Firmans qui enjoignaient aux gouverneurs du Golfe de réserver un bon accueil à l'égard des vaisseaux anglais. Ces Firmans devaient bientôt être utilisés. En effet la Compagnie envoya en 1616 une expédition en Iran sous la direction de Connock. Cette expédition avait pour but le port de Jask. Ne trouvant pas le Schah à Ispahan, Connock dut le rejoindre à la frontière turque, fut bien reçu par lui et obtint des recommandations à l'adresse des autorités.

(1) SYKES: *A History of Persia*, tome II, p. 274.

L'octroi de ces privilèges aux Anglais n'était point de nature à plaire aux Portugais qui prétendaient détenir le monopole du commerce dans le Golfe. Un conflit était inévitable entre les deux rivaux. Ce conflit qui devait aboutir à l'expulsion des Portugais du Golfe eut pour point de départ la bataille de Jask. Le bateau anglais « James » qui se trouvait à Jask, depuis l'arrivée de Connock, dut quitter le port avant que les Portugais eussent le temps d'engager le combat. Mais la Compagnie des Indes, décidée à continuer, coûte que coûte, le commerce, qui s'annonçait lucratif, réunit ses vaisseaux à Surat et les fit diriger sur Jask où les Portugais les attendaient. Après une courte bataille les Anglais sortirent vainqueurs; ils embarquèrent 520 balles de soie et s'en retournèrent à Surat.

Mais là ne devait pas s'arrêter l'effort des Anglais pour s'assurer des débouchés commerciaux dans le Golfe; leurs rivaux les Portugais, devaient en être expulsés complètement et définitivement. Nous avons vu précédemment, comment un traité fut signé, à cette fin, entre le Schah et la Compagnie; disons simplement ici que les Anglais avaient subordonné leur participation à certaines conditions, dont deux nous intéressent plus particulièrement : d'une part les marchandises anglaises introduites en Iran, devaient être exemptes de tout droit et taxe douanière, d'autre part, le Schah s'engageait à partager, par moitié, avec l'Angleterre, les revenus douaniers du Golfe. Les Anglais, de leur côté, étaient tenus d'entretenir une flotte d'au moins quatre vaisseaux, dans le Golfe, pour protéger l'île contre une nouvelle attaque des Portugais ou des pirates arabes. Ce dernier engagement n'ayant pas été tenu par l'Angle-

terre, l'Iran se décida à ne pas tenir, du moins complètement, les siens et particulièrement celui qui concernait le partage des revenus douaniers; les sommes payées aux Anglais à ce titre étaient inférieures à la moitié des revenus douaniers. Cette question envenima pendant longtemps les rapports entre l'Iran et la Compagnie, celle-ci s'adressa au roi d'Angleterre pour qu'il intervînt auprès du Schah et lui demandât de verser les revenus douaniers, dans les conditions stipulées dans le traité. L'intervention du roi d'Angleterre n'aboutit pas cependant. Finalement, un « *modus vivendi* » régla la question; le Schah confirmait de nouveau l'exemption des marchandises anglaises de droits, mais il laissait sous silence la question du partage des revenus douaniers, de plus à cette époque il invoquait un argument nouveau: vu qu'il avait donné en ferme les droits de douane, il ne pouvait en disposer à son gré.

Une des conséquences de l'expulsion des Portugais fut le resserrement des relations commerciales entre les deux alliés : l'Iran et l'Angleterre. La question commerciale qui préoccupait à ce moment le Schah était la question de la soie dont il détenait le monopole. Or, le monarque iranien désirait vendre directement ce produit aux européens, par la voie du Golfe Persique et ce, pour frustrer les Turcs, avec qui il était en guerre, des droits de douane perçus à l'occasion du passage de cette marchandise à travers leur territoire. Pour réaliser ce projet, Schah Abbas avait déjà envoyé Sir Robert Sherley, un Anglais qui se trouvait à son service, à la cour d'Espagne et à la cour d'Angleterre, mais il n'avait obtenu jusqu'ici que des résultats peu satisfaisants.

L'Iran et l'Angleterre s'étant rapprochés par l'expulsion des Portugais, il semblait que la question de l'exportation de la soie pouvait être résolue sans difficulté par un accord intervenu entre les deux pays. Aussi, en 1627, Sir Robert Sherley fut-il envoyé pour la deuxième fois, à la cour d'Angleterre, pour proposer l'achat direct de la soie iranienne. Son apparition en grande tenue à la Cour Anglaise et les récits qu'il fit des richesses de l'Iran déterminèrent l'envoi d'une mission dans ce dernier pays. Sir Dodmor Cotton fut choisi comme ambassadeur et quitta l'Angleterre pour l'Iran, accompagné de Sir Robert Sherley. Il obtint audience du Schah à Achraffe, dans la province de Mazendéran. Le Schah l'accueillit avec beaucoup de bienveillance et but à la santé du roi d'Angleterre. En ce qui concerne les relations commerciales entre les deux pays et particulièrement l'exportation de la soie, le Schah lui fit savoir qu'il était disposé à livrer à l'Angleterre 10.000 balles de soie annuellement et à accepter en échange les tissus anglais d'une valeur égale, et ceci pour ne pas être obligé d'exporter la soie à travers la Turquie (1).

Sous Sofi I^{er}, un autre accord intervint au sujet de l'exportation de la soie; il était convenu que le Schah vendit annuellement de la soie pour une valeur de 60.000 livres; deux tiers de cette somme devaient être payés en marchandises et l'autre tiers en espèces.

(1) SYKES: *A History of Persia*, tome II, p. 282.

PARAGRAPHE 3

Les Hollandais.

Les Hollandais qui s'étaient rendus indépendants vers la fin du xvi^e siècle, avaient acquis très vite une célébrité maritime et commerciale. En 1602 et au cours des vingt années suivantes, ils s'étaient rendus maîtres des principales possessions portugaises en Asie. C'est en 1623 qu'ils apparurent pour la première fois en Iran et obtinrent l'autorisation de s'établir à Ormuz. Peu de temps après, sous le règne du Schah Abbas II, ils déplacèrent leur comptoir à Bender Abbas. Ils possédaient à ce moment également des maisons de commerce à Ispahan.

En 1645, ils acquérèrent le droit d'acheter de la soie iranienne sur tout le territoire de l'Empire et de l'exporter sans payer aucun droit de sortie. Ils prétendirent par la suite que ce droit équivalait à un monopole d'achat et d'exportation de la marchandise en question (1).

En 1652 et 1666, des ambassadeurs hollandais arrivèrent à Ispahan afin d'obtenir des privilèges pour leur commerce.

Quoiqu'il en soit, s'il faut croire Chardin, ils étaient au milieu du siècle les maîtres du commerce iranien. Les Anglais, leurs rivaux, regardaient avec hostilité leur situation commerciale privilégiée dans le Golfe. Mais à la fin du xvii^e siècle, les rôles devaient se renverser

(1) CURZON: *Persia and the Persian Question*, tome II, p. 550.

complètement. La perte progressive de leurs colonies, au profit des Anglais, diminua leur prestige et de nouveau ce furent les Anglais qui occupèrent la première place dans le Golfe. Mais bien avant cette époque, l'esprit mercantile des Hollandais avait porté atteinte à leur réputation. En voici un exemple : Lors du siège d'Ispahan par les Afghans, en 1722, ils avaient amassé de si gros bénéfices en vendant du sucre à des prix exorbitants aux assiégés, que Mahmoud les força à lui en rembourser 400.000 couronnes.

PARAGRAPHE 4

Les Russes.

C'est également sous les Safavides, que la Russie, notre vieille voisine, entra en relations commerciales avec nous.

En 1664, deux envoyés diplomatiques russes se présentèrent avec une suite de 800 personnes, à la cour du Schah Abbas II (1). D'abord le Schah les accueillit très amicalement et les logea dans un de ses palais qu'ils détériorèrent d'ailleurs par leur négligence et leur manque de soins, ce qui leur prévalut le surnom d'Uzbegs des Francs, et ceci par analogie, car les Uzbegs étaient connus chez les Musulmans par leur manque d'éducation et de tact. Mais ce qui indigna le plus le Schah, ce fut la découverte du caractère véritable de la mission; en effet, les membres de celle-ci n'étaient que de

(1) CURZON : *Persia and The Persian question*, tome II, p. 549.

simples commerçants russes, qui s'étaient fait passer pour des envoyés diplomatiques afin de soustraire leurs marchandises aux droits de douane les affectant. A la découverte de ce subterfuge, l'indignation du Schah fut telle qu'il demanda à la mission de quitter le pays. Le Tsar trouva dans ce congé, signifié brusquement à ses soi-disants envoyés, un prétexte pour diriger son armée vers les provinces iraniennes. Favorisés au début, les Russes durent, par la suite, battre en retraite devant la résistance des troupes du Schah.

PARAGRAPHE 5

Les Français.

A vrai dire, ce n'est pas à l'époque Safavide que l'Iran et la France entrent pour la première fois en rapports commerciaux et cette phrase célèbre: « C'est par les marchands que le monde prospère », se trouve dans la lettre par laquelle le Grand Tamerlan demandait à Charles VI d'envoyer un certain nombre de ses marchands en Iran (1).

Cependant, c'est à partir du commencement du xvii^e siècle, c'est-à-dire à l'époque où la Compagnie des Indes Françaises venait d'être fondée, que les deux pays entrent en contact d'une façon plus intime. En 1626, Richelieu envoya Louis Deshayes en ambassade auprès du Schah Abbas le Grand. Cette ambassade avait à la fois un but politique et un but commercial; d'une part, en effet, le cardinal français entendait empêcher l'al-

(1) SIASSI: *La Perse au contact de l'Occident*, p. 47.

liance de l'Iran avec l'Espagne contre la Turquie, et d'autre part il voulait obtenir des facilités pour le commerce par la route du Levant. Cette première ambassade échoua malheureusement, car Louis Deshayes ne put aller au delà de Constantinople à cause d'un dissentiment survenu entre lui et l'ambassadeur de France dans cette ville. Deux ans plus tard, deux missionnaires français, le père Pacifique de Provins et le père Gabriel de Chinon, arrivèrent à Ispahan et furent bien reçus par le Schah qui leur donna une maison (1).

En 1664, sous Colbert, qui, en sa qualité de mercantiliste, essayait de développer le commerce de son pays avec les pays d'Orient, une mission composée de trois agents de la Compagnie des Indes Orientales Françaises et de deux voyageurs, fut envoyée en Iran. Schah Abbas II, qui avait une inclination particulière pour les Européens, reçut avec beaucoup d'égards les membres de cette mission et octroya un Firman en vertu duquel les marchandises françaises étaient exemptées de tout droit à leur entrée en Iran pendant une période de trois ans. D'autre part, ce Firman accordait aux commerçants français tous les privilèges concédés jusque-là aux commerçants des autres pays européens. C'est là, comme on le voit, l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée.

En 1673, le capitaine de vaisseau Berrier et son secrétaire, de Jonchères, réussirent à se faire accorder le droit d'exercer librement le commerce à travers l'Empire (2).

(1) CURZON: *Persia and the Persian question*, tome II, p. 548.

(2) *Id.*, p. 549.

Au commencement du XVIII^e siècle, comme le Schah, pour octroyer des privilèges plus étendus que ceux concédés jusqu'alors, exigeait l'envoi de nouveaux représentants de la Compagnie, Louis XIV expédia, en 1708, un envoyé à la Cour du Schah Sultan Hossein. Un des objets de cette ambassade était d'obtenir « en faveur des négociants français tous les privilèges, franchises, sûretés de nature à favoriser l'établissement d'un commerce sérieux et durable » entre les deux pays (3). Le Schah donna d'autant plus facilement satisfaction à l'envoyé français que celui-ci venait de lui promettre le concours de la flotte française dans une expédition que le monarque iranien projetait contre le Mascate. Un traité de commerce fut donc signé en 1708, entre les deux pays. Ce traité n'ayant pas été exécuté dans sa partie relative au concours de la flotte française à Mascate, le Schah envoya un émissaire, Mahmoud Reza Bey, pour en obtenir l'exécution. L'envoyé du Schah n'était pas à la hauteur de sa tâche; il se laissa influencer par les diplomates français Torcy et Pontchartrain, et signa avec la France un traité en 1715, alors qu'il n'avait reçu de son souverain, que le pouvoir de demander l'exécution du traité de 1708.

Quoiqu'il en soit, l'article 2 de ce traité stipulait que les Français, de même que tout individu porteur de passeport et sous bannière française, étaient exempts de droits de douane. D'autre part, l'article 2 stipulait en faveur des Français le traitement de la nation la plus favorisée. Pour compenser ces avantages accordés aux

(3) MATINE DAFTARY: *La suppression des Capitulations en Perse*, p. 56.

Français, Reza Bey obtint la signature d'une annexe au traité de 1715; par cette annexe la France accordait certains privilèges aux marchands iraniens négociant en France. Mais ces privilèges étaient minimes, comparés à ceux accordés par le Schah aux Français. Aussi, à son retour en Iran, Mahmoud Reza Bey n'osa-t-il pas se présenter devant le Schah pour obtenir la ratification du traité de 1715 et il se donna la mort en 1717. La ratification du traité n'eut lieu qu'en 1722; mais à ce moment les révolutions de l'Iran devaient rompre les relations commerciales entre les deux pays pour de longues années.

SECTION II

Les droits de douane à l'époque des Safavides.

Pour donner une idée sommaire du régime douanier à cette époque, nous fournirons des indications brèves sur les trois points suivants : les droits d'entrée et de sortie, les douanes intérieures et enfin la mise en ferme des droits de douane.

I. — *Les droits à l'entrée et à la sortie des marchandises.* — Contrairement à ce qui se passait dans l'ancien Iran, il y avait à cette époque, à la fois des droits à l'entrée et à la sortie des marchandises. L'unité imposable était, en principe, la charge portée par une bête de somme (chameau, cheval, mule, etc...). Pour chaque charge portée, les droits variaient suivant la nature de la bête de somme; c'est ainsi que la charge d'un chameau payait plus que celle d'un mulet et celle d'un

mulet plus que celle d'un âne, etc..., c'était donc le système des droits spécifiques qui était en vigueur à ce moment-là; cependant pour les marchandises atteignant l'Iran par le Golfe Persique, on appliquait le système des droits « ad valorem » (1).

Quoiqu'il en soit de ce mode de perception, les marchandises n'étaient que légèrement frappées. En parlant des douanes iraniennes à cette époque, Chardin nous dit : « C'était assurément les douanes où l'on était plus doucement traité qu'en lieu du monde. » Cet auteur constate que les droits de douane qui forment en général une partie importante des revenus d'un pays, n'avaient pas un grand rendement en Iran et ceci par « la considération particulière que l'on y a eu de tout temps pour le négoce ».

Ce souci de réduire au minimum les entraves au commerce ressort encore d'un certain nombre d'autres indications données à ce sujet par Chardin. Tout d'abord, les employés des douanes examinaient « fort légèrement » les marchandises. D'autre part, les hardes étaient exemptes de tout droit, « quoiqu'il fallût quelques fois 5 à 6 chameaux pour les porter et que souvent plus de la moitié consistât en choses de prix ». Enfin sur dix charges de marchandises, on admettait une en franchise.

Ces facilités accordées aux commerçants étaient du reste la source d'un certain nombre de fraudes pratiquées par et au profit des commerçants et les employés des douanes au détriment du Trésor royal. Chardin nous

(1) Chevalier CHARDIN: *Voyages en Perse et autres lieux d'Orient*, Amsterdam 1711, tome II, p. 249.

donne des détails intéressants sur la façon dont ces fraudes avaient lieu. Le rôle des courtiers y était prépondérant. Lorsqu'un bateau arrivait au port, et que les marchandises qu'il contenait étaient déchargées dans le magasin de la douane, le douanier et le commerçant se rendaient visite et échangeaient des présents. De leur côté, les courtiers s'entretenaient avec le chef de la douane qui, après avoir reçu la promesse de toucher une certaine somme, permettait au commerçant de retirer du magasin une partie de ses marchandises sous le nom d'effets personnels et de hardes. Le commerçant ne manquait pas de cacher dans ses effets les objets les plus précieux partant les plus imposés. L'écrivain du vaisseau établissait son registre en conséquence et n'y portait qu'une partie des marchandises. Le commerçant faisait sa déclaration conformément à ce registre. Les autres employés des douanes prêtaient également leur complicité; ils ne portaient sur leur livre que des indications partiellement exactes, de sorte que lorsqu'à la fin de l'année les comptes étaient présentés à la « Chambre des Finances », les irrégularités commises passaient inaperçues.

Cependant, il faut remarquer que ces procédés n'étaient pas totalement ignorés du Schah; en réalité il les connaissait fort bien; c'est ainsi que lorsqu'il voulait favoriser une famille, il lui donnait l'administration des douanes. Les chefs des deux ports importants du Golfe Persique, Bender Abbas et Kong, gagnaient de trois à quatre cent mille livres.

II. — *Les droits intérieurs.* — A cette époque, les droits intérieurs introduits en Iran à l'époque de la

domination arabe, subsistaient, mais il semble que leur mode de perception ait été réglementée de façon à créer le moins de gêne possible pour les transactions commerciales. Ces droits étaient perçus à l'entrée des villes. C'était le système des droits spécifiques qui était, comme dans le cas des importations et des exportations, appliqué ici, l'unité imposable étant toujours la charge portée par une bête de somme. Le taux de ces droits n'était pas, du reste, uniforme dans toutes les régions. Ces péages avaient, comme leur nom persan (Rahdari) l'indique, une affectation particulière; ils étaient destinés à entretenir matériellement les routes et en assurer la sécurité. Ces droits peuvent être comparés tant par leur mode de perception, que par leur affectation aux tonelioux qui existaient en France sous l'ancien régime.

Ce qu'il faut remarquer au sujet de ces droits intérieurs, c'est que leur perception ne semble pas avoir donné lieu à des abus et formalités vexatoires qui accompagnent généralement ce genre de droits. Les droits étant perçus sur chaque charge portée par une bête de somme, les marchandises n'étaient examinées qu'au cas « d'un juste soupçon de contrebande ». D'autre part, les Européens et surtout les Compagnies de commerce en étaient exempts (1). En un mot en ce qui concerne les droits intérieurs, de même que pour les droits de douane proprement dits, l'Iran était à cette époque « un pays assurément très libre ».

III. — *La mise en ferme des droits de douane.* — Jusqu'en 1674, l'Administration des douanes était entre

(1) CHARDIN: *Voyages en Perse et autres lieux d'Orient*, Amsterdam 1711, tome III, p. 90.

les mains du Schah lui-même; le magasin des douanes étant fermé et scellé du sceau du chef de la douane, du vizir ou contrôleur, et du premier écrivain qui étaient les représentants du Schah et tous « commis par le Roi pour veiller l'un sur l'autre ». Mais les fraudes dont nous venons de donner un exemple, se sont multipliées peu à peu, elles sont devenues d'un usage si courant que sous le règne du Schah Soliman, la part du Trésor Royal, dans les recettes des deux principaux ports du Golfe Persique, qui était à l'époque de son père de 1.100.000 livres, tombait de 4 à 500.000 livres seulement.

Pour mettre fin à cet état de choses, les personnes au courant des méthodes européennes, proposèrent la mise en ferme des droits de douane et offrirent 1.200.000 livres pour les douanes du Golfe Persique. Finalement, après beaucoup d'hésitations, en 1674, on adopta le système de fermage (1), système qui ne fut supprimé qu'à la fin du XIX^e siècle au moment où Mouzaffer-Ed-Dine Schah engageait des fonctionnaires belges pour réformer notre administration douanière.

Arrivé à ce point de nos développements, nous pouvons dire qu'à l'époque des Safavides, comme dans l'ancien Iran, notre pays pratiquait un régime douanier libéral. Tant par les avantages accordés par des traités aux commerçants des différents pays européens, que par les facilités offertes dans l'application des lois et des règlements douaniers, l'Iran a voulu et a réussi à développer son commerce extérieur avec les pays étrangers.

(1) Chevalier CHARDIN: *Voyages en Perse et autres lieux d'Orient*, tome II, p. 250.

DEUXIEME PARTIE

LA PERIODE DES TRAITES DE COMMERCE ET LES TARIFS CONVENTIONNELS

Par ce qui précède, on a vu que l'Etat Iranien était jusqu'ici maître de son tarif douanier. Cet état de choses va se trouver modifié dès le début du XIX^e siècle. A partir de ce moment et jusqu'à la loi douanière de 1928, qui consacre l'autonomie douanière de notre pays, le régime douanier de l'Iran est déterminé par une série de traités que nous avons signés avec les pays étrangers. C'est pourquoi nous intitulons cette longue période : la période des traités de commerce. Ce qui caractérise ce laps de temps, c'est que nos rapports commerciaux avec les pays étrangers et en particulier notre régime douanier, ont été dominés par nos relations économiques avec la Russie. Il faut distinguer plusieurs phases dans cette période.

En effet, l'autonomie douanière de l'Iran a reçu une première atteinte par deux traités de paix conclus au début du XIX^e siècle avec la Russie et contenant des clauses se rapportant aux questions douanières; le premier de ces traités a été signé en 1813 à Golestan, et le deuxième à Torkamantchaï en 1928. Ces traités ont

régi nos rapports commerciaux jusqu'à la fin du xix^e siècle, non seulement avec notre voisine la Russie, mais encore avec les autres pays européens par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée que contenaient les différents traités que nous avons passés avec ces pays. Nous étudierons dans un premier chapitre les traités signés avec la Russie ainsi que ceux qui les ont suivis au cours du xix^e siècle.

Dès le début du xx^e siècle est intervenu un nouvel accord douanier avec la Russie, qui a raffermi encore davantage l'influence économique de cette puissance à l'égard de notre pays. Cet accord, qui a été l'occasion d'une rivalité manifeste entre l'Angleterre et la Russie, au sujet de leur influence en Iran, a été suivi par d'autres traités de commerce. Cet accord et les traités qui l'ont ainsi suivis feront l'objet du deuxième chapitre.

Enfin nous verrons dans un troisième chapitre quelle a été l'influence de la grande guerre et de la révolution russe sur notre régime douanier.

CHAPITRE PREMIER

Le régime douanier iranien et les traités de commerce au cours du XIX^e siècle

Nous étudierons ici d'abord les traités passés au début du XIX^e siècle avec la Russie et ensuite ceux conclus avec les autres pays européens.

SECTION PREMIÈRE

Les traités avec la Russie.

Nos rapports commerciaux et en particulier notre régime douanier ont été déterminés au début du XIX^e siècle par deux traités signés avec la Russie. Ces traités, quoique conclus dans les mêmes conditions, sont de portée inégale. Ils ont ceci de commun qu'ils ont été conclus à la suite des guerres malheureuses pour notre pays, c'est-à-dire à un moment où nous n'étions pas à même de défendre, comme il convenait, nos intérêts économiques. D'autre part, le régime douanier qui résultait de ces traités était sensiblement identique. Le traité de Golestan, signé le premier, a été, comparativement à celui de Torkamantchaï, beaucoup moins néfaste à nos intérêts politiques et surtout économiques. Il a d'ailleurs duré beaucoup moins que ce dernier traité, aussi nous n'en dirons que quelques mots.

PARAGRAPHE PREMIER

Le traité de Golestan.

Le traité de Golestan signé le 12 octobre 1813, entre Fathali Schah et le Tzar Alexandre I^{er}, est avant tout un traité de paix; c'est par lui que notre pays cède ses riches provinces de Daghistan et de Chiravan à la Russie. Cependant, à côté des clauses se rapportant aux questions de frontières, il y en a un certain nombre d'autres relatives à l'établissement, au commerce, à la navigation et aux droits de douane. Tout d'abord, en ce qui concerne la navigation, l'article 5 reconnaît réciproquement aux navires marchands des deux parties contractantes, le droit de naviguer le long de la mer Caspienne, et détermine les conditions dans lesquelles ces navires seront secourus dans le cas de naufrage. Mais en ce qui concerne les navires de guerre, on reconnaît aux navires russes, et à eux seuls, le droit d'arborer un pavillon militaire sur la mer Caspienne. C'est là, évidemment, une atteinte portée à la souveraineté de l'Iran sur cette mer. En ce qui concerne les relations commerciales, l'article 8 stipule que tout sujet de l'une des parties contractantes, muni des pièces attestant sa qualité de commerçant et de sujet de cette partie, peut sans difficulté se rendre sur les territoires de l'autre partie pour s'y établir et y faire n'importe quel genre de commerce et pendant n'importe quel temps et s'en retourner lorsqu'il le désire.

Arrivons enfin aux droits de douane qui frappent les marchandises.

L'article 9 dit à ce sujet : « Il ne sera pas levé plus de 5 % de droit sur les marchandises introduites par les

négociants russes dans les villes ou les ports de Perse, et ce droit ne sera perçu qu'une fois. La même chose aura lieu par réciprocité en Russie à l'égard des Persans. »

Par conséquent, toute marchandise russe, à son entrée en Iran, paye un droit uniforme de 5 %. Il est inutile de dire combien ce taux bas et uniforme pour toutes les marchandises, est peu rationnel et anti-économique. Mais ce qui atténue en partie la défectuosité de ce système, et qui constitue l'incontestable supériorité de ce traité sur celui du Torkomantchaï qui l'a remplacé, est la condition de réciprocité exigée expressément par l'article 9. Cette condition implique que la Russie ne peut pas modifier ce taux de 5 % unilatéralement et que si elle le fait, nous reprenons notre liberté tarifaire. C'est là une garantie appréciable qu'on a eu tort de ne pas exiger dans le traité de Torkamantchaï.

PARAGRAPHE 2

Le traité de Torkamantchaï.

Quinze ans après la conclusion du traité de Golestan, un autre traité est conclu entre l'Iran et la Russie, dans des conditions semblables. De nouveau notre pays subissait une perte de territoire en Caucasic et signait, pour déterminer les conditions de la paix, un traité dans le village de Torkamantchaï en 1828. Mais ce qui nous intéresse ici, ce n'est pas ce traité de paix lui-même, mais le traité de commerce y annexé et signé le même jour. L'article 8 du traité de paix nous dit que ce traité de commerce « est et sera considéré comme faisant partie intégrante du présent traité de paix ».

Ce traité de commerce est intéressant pour notre pays à plus d'un titre. C'est lui, notamment, qui est, pour certains auteurs, à la base des capitulations en Iran. Il contient d'autre part des dispositions relatives aux établissements des sujets russes en Iran et à leur droit de posséder des immeubles.

Quant aux relations commerciales entre les deux Etats, c'est tout d'abord l'article 1^{er} qui les détermine. D'après cet article, les sujets russes, munis de passeports, peuvent se rendre dans toute l'étendue du royaume iranien et y exercer le commerce. Par réciprocité, les Iraniens peuvent exercer librement le commerce en Russie; ils jouiront, en plus, de tous droits et privilèges accordés aux sujets des puissances les plus favorisées. Il ne serait pas porté atteinte à cette liberté de commerce même en cas de guerre entre l'une des parties contractantes et une tierce puissance. Dans ce cas, d'après l'article 4, cette partie doit laisser les sujets et les marchandises de l'autre traverser librement son territoire pour atteindre le pays belligérant.

Mais l'article qui nous intéresse le plus, celui qui se rapporte aux droits de douane afférents aux marchandises, est l'article 3 dont voici le texte : « Afin d'assurer au commerce des sujets respectifs les avantages qui font l'objet des stipulations antérieures, il est convenu que les marchandises importées en Perse, ou exportées de ce Royaume par les sujets Russes, et pareillement les productions de la Perse importées en Russie par les sujets Persans, soit par la mer Caspienne, soit par la frontière de terre entre les deux Etats, de même que les marchandises Russes que des sujets Persans exporteraient de l'Empire par les mêmes voies, seront soumises,

comme par le passé, à un droit de cinq pour cent, perçu une fois pour toutes à leur entrée ou à leur sortie et ne seront assujetties ensuite au paiement d'aucun autre droit de douane. Si la Russie jugeait nécessaire d'arrêter de nouveaux règlements de douane et de nouveaux tarifs, elle s'engage néanmoins à ne pas hausser, même dans ce cas, le droit ci-dessus mentionné de cinq pour cent. »

On rétablit donc les droits de 5 % *ad valorem* du traité de Golestan, mais on n'exige plus la condition de réciprocité, prévue par ce dernier traité. Ce droit, qui frappe les marchandises très légèrement, sans tenir compte de leur provenance et qui ne part d'aucune conception économique ni d'aucune considération protectionniste, est le type des droits fiscaux propres à un pays économiquement peu évolué. On a donc eu raison de considérer le régime institué par le traité de Torkamantchaï comme une des causes fondamentales de notre décadence économique au cours du xix^e siècle. Ce régime était d'autant plus néfaste à notre extension commerciale, qu'il devait s'appliquer au cours de tout le xix^e siècle aux marchandises provenant, non seulement de la Russie, mais de tous les pays qui avaient passé avec nous des traités de commerce, traités qui contenaient la clause de la nation la plus favorisée.

SECTION II

Les traités de commerce avec les autres pays européens.

Le premier traité de commerce qui suivit celui de Torkamantchaï fut le traité du 28 octobre 1841 signé

avec l'Angleterre : la clause de la nation la plus favorisée y était insérée. Vinrent ensuite le traité du 4 mars 1884 avec l'Espagne, qui, n'ayant pas été appliqué, fut remplacé par un autre en 1870, le traité du 12 juillet 1855 avec la France, et le traité du 13 décembre 1856 avec les Etats-Unis d'Amérique.

L'année 1857 a été particulièrement féconde en conclusion des traités avec les pays étrangers. Au cours de cette année, l'Iran a passé des traités de commerce avec les pays suivants : Autriche-Hongrie (17 mai), Danemark (30 novembre), Pays-Bas (3 juillet) et la Belgique (31 juillet). D'autre part, ont été conclus des traités avec la Grèce en 1861, avec l'Italie en 1862, avec l'Allemagne en 1873 et le 23 juillet de cette même année avec la Suisse.

La clause de la nation la plus favorisée se trouvait dans tous ces traités, elle est libellée le plus souvent sous la forme qui suit : « Les marchandises importées ou exportées par les sujets respectifs des deux hautes parties contractantes ne paieront, dans l'un ou dans l'autre Etat, soit à l'entrée, soit à la sortie, que les mêmes droits que paient à l'entrée ou à la sortie, dans l'un ou dans l'autre Etat, les marchandises ou produits importés ou exportés par les marchands et sujets de la nation la plus favorisée et aucune taxe exceptionnelle ne pourra, sous aucun prétexte, être réclamée, dans l'un comme dans l'autre pays. »

On voit que la clause de la nation la plus favorisée est ici générale et inconditionnelle. On ne précise même pas, comme on le fait généralement dans les traités conclus par les pays européens, que pour que la clause joue, il faut que la marchandise soit « d'origine » ou « de pro-

venance » de l'autre pays co-contractant. Cependant, on peut rapprocher cette période, pendant laquelle notre pays a passé des accords commerciaux, à la période appelée en France « la période des traités de commerce » et comparer nos accords aux traités de commerce dans le sens précis qu'on lui donne en France. On sait qu'on distingue les traités de commerce des conventions commerciales; les éléments distinctifs se rapportent d'une part à la durée de l'accord et d'autre part aux tarifs auxquels ce dernier se réfère. La durée d'un traité de commerce est limitée et relativement assez longue (dix ans, en général); la convention commerciale, par contre, est renouvelable d'année en année. En ce qui concerne les droits exigibles, le traité de commerce se réfère à un tarif y annexé ou annexé à d'autres traités de commerce auxquels il renvoie, alors que la convention commerciale se réfère à un tarif légal ou autonome.

Si nous partons de ces éléments de distinction, il est certain que les accords commerciaux passés par notre pays, au cours du XIX^e siècle, sont de véritables traités de commerce. D'une part, en effet, la plupart de ces accords sont conclus pour une durée limitée et assez longue puisqu'elle n'est jamais inférieure à dix ans; elle est le plus souvent de douze ans (il en est ainsi pour les traités conclus avec le Danemark, la Suède, l'Italie et la Grèce). La durée du traité avec l'Autriche est même de 25 ans. D'autre part, s'il est vrai que ces accords ne contiennent pas de tarifs annexés, par la clause de la nation la plus favorisée qui y est insérée, ils se réfèrent tous au traité de Torkamantchaï qui, lui, dans son article 3, fixe les droits exigibles. On est donc en face de

véritables traités de commerce dans le sens précisé plus haut. Ces accords présentent cependant certaines caractéristiques, qui les différencient des accords commerciaux conclus à la même époque par les pays européens. En premier lieu, la plupart d'entre eux contiennent des clauses accessoires se rapportant, non seulement à l'établissement des étrangers dans le pays, clauses qui peuvent se rencontrer dans certains traités de commerce européens, mais à la juridiction à laquelle seront soumis les étrangers; ce sont là des clauses qui instituent les capitulations dans notre pays.

Un autre fait qui distingue cette période de notre histoire douanière, de celle de la période correspondante en Europe, est le fait que nos traités avec les pays étrangers n'ont pas été dénoncés à leur expiration, et que le régime institué par le traité de Torkamantchaï a subsisté, pendant tout le cours du *xix^e* siècle. Alors que les pays européens dénonçaient leurs traités, lors de leur échéance pour adopter une politique de plus en plus protectionniste, notre Gouvernement, au cours du *xix^e* siècle, soit par faiblesse, soit par ignorance des intérêts économiques du pays, n'a pas dénoncé ses traités. Du reste, il faut remarquer qu'une amélioration dans le développement de notre commerce extérieur ne pouvait se réaliser que si nos rapports économiques avec la Russie s'amélioraient, car il ne faut pas oublier que c'était cette puissance qui était notre plus grand fournisseur de même que notre plus grand client. Or, il était difficile de dénoncer le traité commercial de Torkamantchaï qui nous a été imposé par le vainqueur, et qui faisait partie intégrante du traité de paix de Torkamantchaï signé le même jour et ayant la même force et valeur que celui-ci.

Si notre pays ne pensait pas à dénoncer ses traités, les pays étrangers co-contractants y songeaient encore moins; car ce régime était tout à leur avantage, et autant il était nuisible à nos intérêts économiques, autant il servait les leurs. En effet, par la clause de la nation la plus favorisée, ces pays profitaient, pour leurs marchandises, du taux extrêmement bas de 5 %. Par contre, nous étions loin de bénéficier des avantages analogues et ceci malgré la clause de la nation la plus favorisée, car le tarif le plus bas qui existait en Europe, à cette époque, était souvent supérieur au droit de 5 % de notre tarif. Pour ne citer qu'un exemple, on sait que les droits qui frappaient, à la suite du traité de commerce de 1860 conclu entre l'Angleterre et la France, les marchandises de ces pays, variaient en fait entre 10 et 15 %. Or, ce tarif était considéré comme très libéral.

Quoiqu'il en soit, notre régime douanier rendait impossible la concurrence entre les producteurs nationaux et les commerçants étrangers. Un autre élément venait encore mettre le commerçant iranien dans un état d'infériorité vis-à-vis de ces derniers. Ces importateurs étrangers se réclamant de la disposition du traité de Torkamantchaï, qui ne soumettait les marchandises qu'au droit exclusif de 5 %, refusaient d'acquitter les droits intérieurs. Ces derniers étaient par contre payés par les marchandises que les producteurs nationaux transportaient d'un point du territoire à l'autre.

CHAPITRE II

L'accord douanier irano-russe de 1902 et les accords commerciaux au début du XX^e siècle

De même que nos rapports commerciaux étaient déterminés au cours du siècle passé, par des accords conclus au début du XIX^e siècle avec la Russie, de même notre régime douanier au commencement du XX^e siècle prend son origine dans un accord douanier signé avec cette puissance en 1902. Vu l'importance de cet accord, nous en parlerons avec quelques détails, dans une première section du présent chapitre. Une deuxième section sera consacrée aux accords commerciaux conclus avec les autres pays.

SECTION PREMIÈRE

L'accord douanier irano-russe de 1902.

L'accord douanier de 1902 avec la Russie tant par les limitations qu'il a apportées à notre liberté tarifaire, que par le tarif y annexé — tarif élaboré dans l'intérêt exclusif de la Russie — a été un coup redoutable pour notre autonomie douanière. Il a constitué un des moyens les plus réussis par lesquels la Russie Tzariste s'est immiscée dans notre vie économique et voire politique.

Pour comprendre comment notre pays a pu signer un tel accord qui était indubitablement contraire à ses

intérêts vitaux, il nous faut revenir en arrière et dire quelques mots de notre situation économique déplorable à la fin du XIX^e siècle, situation qui a permis à la Russie d'intervenir dans la gestion de nos finances en nous faisant des prêts et en exigeant la garantie de ces prêts par nos revenus douaniers. Nous verrons ensuite comment pour rendre cette garantie plus sûre, le Schah a été amené à réformer l'administration des douanes.

PARAGRAPHE PREMIER

Les emprunts russes et leur garantie par les recettes douanières.

Vers la fin du XIX^e siècle, notre situation financière était des plus déplorables. Maints facteurs conjugués parmi lesquels le manque de protectionnisme était un des plus importants, avaient ralenti la vie économique de notre pays et tari les sources de sa richesse : Les revenus des impôts étaient insuffisants à remplir le trésor royal. Les Schahs de la dernière dynastie étaient insouciants du bien public et ne songeaient qu'à satisfaire leurs caprices. Trouvant insuffisant le peu d'argent qu'ils arrachaient aux pauvres contribuables, ils avaient recours à l'emprunt de l'étranger. La Russie qui cherchait depuis de longues années à établir son influence économique en Iran ne demandait pas mieux que de le leur accorder. Une première occasion s'offrit en 1900; à cette date, Mouzaffer-Ed-Dine Schah chargeait son premier ministre Eino-Douleh de contracter un emprunt à l'Angleterre. Mais celle-ci, qui avait déjà prêté une somme de 500.000 livres pour désin-

téresser la Régie du Tabac, refusa d'accorder un nouvel emprunt. Le Schah destitua alors son premier ministre et le remplaça par Emine-Soltan qui se tourna vers la Russie pour lui demander son aide financière. La Russie se montra très complaisante et avança au gouvernement du Schah, par l'entremise de la Banque d'Escompte, dont elle avait la concession, une somme de 22.500.000 roubles au taux de 5 % et remboursable en 75 ans. Mais ce qui nous intéresse ici ce sont les conditions posées par la Russie au sujet de cet emprunt. Ces conditions sont surtout d'ordre politique; elles constituent un exemple de l'interdépendance de l'économie et de la politique et montrent, à merveille, comment un Etat dont les finances sont avariées, arrive à abandonner, peu à peu, les attributs de sa souveraineté. Une des conditions se rapportait aux garanties des emprunts; les recettes douanières de l'Empire, à l'exception de celles du Golfe Persique, devaient servir de garantie. Ces recettes devaient être versées à la Banque d'Escompte, laquelle après avoir prélevé la somme afférente aux intérêts et à l'amortissements, devait verser le solde, dans un délai de six mois, à l'Etat iranien. De plus, si à la fin de chaque échéance les recettes des douanes ne suffisaient pas au service de l'amortissement, la Banque d'Escompte avait le droit d'inspection et de surveillance sur les recettes douanières. Bien plus, si malgré cette surveillance il y avait du retard dans le service de l'amortissement, la Banque Russe avait le droit d'administrer directement les douanes iraniennes sous certaines conditions (1).

(1) Voici dans quelles conditions la Banque Russe pouvait intervenir, éventuellement dans l'Administration des douanes

En plus de ces stipulations, qui avaient pour but de garantir l'emprunt, la Russie posait d'autres conditions, par lesquelles elle entendait écarter l'influence des autres puissances, et en particulier de l'Angleterre, de notre vie économique. Telle était la disposition par laquelle le Gouvernement du Schah s'engageaient à n'emprunter, pendant une durée de dix ans, à aucune autre puissance que la Russie. De plus, il s'engageait à ne pas diminuer le tarif douanier de l'Empire sans le consentement de la Russie.

Lorsque deux ans plus tard, en 1902, Mouzaffer-Ed-Dine Schah, vieux et malade, et à qui les médecins avaient conseillé un séjour dans les ville d'eaux d'Europe, avait de nouveau besoin d'argent, il s'adressa naturellement à la Russie qui lui prêta de nouveau une somme de 10.000.000 roubles. Cet emprunt était contracté dans les mêmes conditions que le précédent; les recettes douanières du Nord étaient données en garantie. De plus, le Gouvernement de l'Iran acceptait de ne modifier son tarif douanier qu'en accord avec la Russie.

iraniennes. Elle devait choisir les employés des douanes parmi les Iraniens, toutefois elle pouvait nommer 25 employés non Iraniens; d'autre part elle ne pouvait pas modifier le tarif douanier de l'Iran sans le consentement du gouvernement. De plus l'Etat Iranien se réservait le droit d'inspecter l'administration des douanes. Enfin le solde des recettes douanières, après le service de l'amortissement et les frais d'administration devait être versé à l'Etat Iranien.

PARAGRAPHE 2

*La réorganisation de l'administration des douanes
par les conseillers belges.*

Il semble que la Russie, qui observait tout ce qui se passait chez nous, eût prévu avec exactitude le moment où notre Gouvernement aurait recours à son aide financière, et que c'était elle qui, voyant en nos revenus douaniers une garantie sûre pour les emprunts éventuels qu'elle accorderait, eût incité le Schah à réformer l'organisation des douanes. Toujours est-il que le moment où la réorganisation de l'administration des douanes fut décidée coïncidait, à peu près, avec le moment où la Russie nous consentait des emprunts. Ce fut, en effet, en 1899, que le Schah engageait, pour réformer l'administration des douanes, trois conseillers belges, à la tête desquels se trouvait M. Naus. Dès son arrivée en Iran, Naus dénonçait les défauts de notre système douanier et proposait deux séries de réformes.

La première série était d'ordre administratif et était relative à la suppression du système de fermage qui, introduit chez nous, comme nous l'avons vu, en 1674, subsistait à la fin du xix^e siècle. Ce système présentait à cette époque de très gros inconvénients, dont le plus important était l'inégalité qu'il engendrait entre les commerçants. On sait que les étrangers importateurs ou exportateurs étaient privilégiés par rapport aux Iraniens, car les premiers étaient exempts du paiement des droits intérieurs, alors que les derniers devaient s'en acquitter. Pour compenser cette

inégalité, l'Administration des Douanes accordait, en fait, des réductions des droits pour les marchandises importées ou exportées pour le compte des sujets iraniens, ces marchandises étaient soumises à un droit de 3 % « ad valorem » la plupart du temps, alors que le droit de 5 % s'appliquait à toute autre marchandise. De plus, chaque fermier accordait des réductions plus fortes que son concurrent, pour amener les marchandises vers les villes de son ressort. « C'est ainsi, par exemple, que le fermier des douanes de Kermanschah consentait des réductions spéciales pour attirer les marchandises qui, normalement, auraient dû emprunter la voie de Bouchir. De son côté, le fermier des douanes de Bouchir, aussitôt qu'il avait connaissance d'un fait de ce genre, entrait en négociations avec les intéressés, pour tâcher de ramener à son office les marchandises qui en auraient été détournées, et pour cela, il devait nécessairement offrir des conditions meilleures (1). » De plus, quelques gros commerçants, en accord avec le fermier, ne payaient qu'un droit fixe, par colis de marchandises, quelle qu'en fût la valeur.

La seconde réforme qu'entreprit Naus était la suppression des douanes intérieures. Les droits intérieurs, nous l'avons vu, existaient chez nous depuis la domination arabe. Leur perception donnait lieu — sauf cependant à l'époque des Safavides, où le Gouvernement Central veillait sur les intérêts des commerçants — à des abus considérables. Leur exigibilité, ainsi que leur mode

(1) Rapport de M. NAUS, cité par Mocharrafad-Dovleh Hassan Khan Naficy: *L'impôt et la vie économique et sociale en Perse*, p. 179.

de perception, ne relevaient que de l'arbitraire. C'est ainsi qu'à la fin du XIX^e siècle les marchandises à leur entrée ou à leur sortie des villes, payaient des droits intérieurs sous les noms par exemple : de droits de Khanat; de Meïdan (place); de Kapandari (pesage); de Ralīdari (péage), etc... La charge de ces différents droits pesait lourdement sur le commerce extérieur iranien; à cette époque, en effet, l'exportation de notre pays n'atteignait même pas le tiers de ses importations. D'autre part, étant donné que les commerçants étrangers se prévalant des dispositions du traité de Torkamantchaï, avaient réussi à obtenir le droit de ne pas payer ces différentes taxes, il existait une inégalité odieuse entre la situation des commerçants étrangers et celle des commerçants iraniens qui, eux, étaient astreints à payer ces droits. Les conditions de concurrence entre les commerçants nationaux et les commerçants étrangers étaient donc faussées. De plus, ces différentes taxes présentaient un autre inconvénient majeur, inhérent à tout droit de ce genre; elles entraînaient la cherté de la vie. Ces différents inconvénients furent mis en relief par Naus, dans un rapport présenté au Schah. Celui-ci, par un Firman promulgué en 1900, abolit les droits intérieurs de Khanat, de Kapandari, de Rahdari, etc... et interdit à quiconque de percevoir de tels droits sous aucune forme. Il maintint, cependant, le droit de 22 schahis que payait chaque charge de 40 Mans de marchandises, en sus du droit de 5 % perçu une fois pour toute à l'entrée ou à la sortie du territoire. De plus, l'abolition des droits de péage ne s'étendaient pas aux marchandises qui empruntaient les routes dont la construction était consédée à une compagnie étrangère.

La loi douanière de 1903, qui ne faisait que généraliser le tarif annexé à l'accord douanier irano-russe de 1902, reprenait de nouveau la question des droits intérieurs et consacrait dans son article 4 de la manière suivante leur abolition : « Les taxes d'octroi, de Khanat, de Meïdan, de Kapandari et autres taxes analogues, ayant appartenu auparavant au fermage des douanes, sont et demeureront à jamais supprimées, sans qu'il soit permis aux gouverneurs ou à quiconque de les rétablir soit directement, soit indirectement.

« Sont également abolies les taxes de Rahdari perçues antérieurement pour l'entretien des routes muletières, elles ne peuvent être rétablies sous aucune forme. Il est fait exception toutefois, à l'égard des taxes de route ou de barrière sur les routes carrossables comportant des travaux d'art et dont la concession a déjà été ou serait accordée par Firmans spéciaux. Les taxes à percevoir par les concessionnaires sur ces routes sont également fixées par Firmans. »

PARAGRAPHE 3

*Les atteintes portées à l'autonomie douanière de l'Iran
par l'accord douanier de 1902 avec la Russie
et les tarifs annexés.*

Cet accord doit retenir notre attention, pour plusieurs raisons ; d'abord, c'est par lui que notre régime douanier, qui était fixé et cristallisé en quelque sorte, pendant près d'un siècle par le traité de Torkamanchaï, se trouve modifié. D'autre part, cet accord nous fournit un nouvel exemple de l'ingérence de notre voisine du Nord dans notre économie nationale. Cet

accord, qui devait, d'après les déclarations de son négociateur, Naus, favoriser notre commerce extérieur par une élévation des droits de douane, nous a desservi d'une façon incontestable. Tous les auteurs qui se sont occupés de cette question, Iraniens ou étrangers (1), ont jugé sévèrement son promoteur, le conseiller belge Naus. On lui a reproché d'avoir sacrifié sciemment les intérêts de l'Iran, au service duquel il se trouvait, et de qui il avait reçu de pleins pouvoirs, pour servir ceux de la Russie, de laquelle, semble-t-il, il recevait des injonctions.

L'analyse de certaines clauses de cet accord et celle du tarif y annexé suffiront à justifier ces critiques et à montrer que si M. Naus, qui était un homme averti et qui a rendu par ailleurs des services appréciables en réorganisant notre Administration des Douanes, a aliéné notre indépendance économique et nous a mis sous la tutelle de la Russie, il ne l'a pas fait par simple ignorance, mais en connaissance de cause, et c'est là ce qui n'est point pardonnable.

A. — *Les atteintes portées par l'accord de 1902 à l'autonomie douanière de l'Iran.* — Pour montrer l'ampleur des atteintes portées à notre liberté douanière, nous allons examiner les dispositions principales de l'accord.

Tout d'abord, l'art. 1^{er} dispose que les marchandises importées par un pays contractant de l'autre pays, de

(1) Dans son livre intitulé *The Strangling of Persia*, M. Schuster, un Américain engagé en 1911 par le gouvernement iranien pour réformer nos finances, s'est révélé comme un des juges les plus sévères du rôle joué par Naus dans la négociation de l'accord Irano-Russe de 1902.

même que celles exportées par ce pays vers l'autre, ne seront plus soumises à la taxation prévue par l'art. 3 du traité de commerce de Torkamantchaï, c'est-à-dire à la taxation de 5 % *ad valorem*, mais à des nouveaux tarifs détaillés (A.B.C.).

L'article 2 précise que le tarif A est applicable aux marchandises russes importées en Iran, alors que le tarif B s'applique aux marchandises iraniennes importées en Russie et dénommées dans ledit tarif.

Quant aux produits iraniens d'exportation, non dénommés dans le tarif B, ils bénéficieront à leur entrée en Russie du traitement de la nation la plus favorisée, à l'exception du traitement de faveur accordé à la Chine et aux autres pays asiatiques voisins.

Enfin l'article 2 stipule que les règlements existants ou à intervenir, relatifs soit à la prohibition à l'entrée des marchandises en Russie, soit aux droits de sortie des marchandises russes, seront applicables au trafic iranien en Russie.

L'article 3 abolit le droit de sortie de 5 %, sauf pour les marchandises dénommées dans le tarif C. Le même article nous dit, que chacun des deux pays peut maintenir ou établir des prohibitions nécessitées, soit par des considérations de sécurité ou de préservation sociale, soit pour empêcher la sortie des produits du sol nécessaires à l'alimentation publique.

L'article 4 prévoit la suppression des droits de Rahdari, c'est-à-dire les péages acquittés pour l'entretien des routes, et ne permet leur rétablissement dans l'avenir que pour les routes carrossables, comportant des travaux d'art et concédées par des Firmans spéciaux. D'autre part, le taux de la taxe à percevoir doit

être fixé par le gouvernement iranien qui en donnera connaissance à la Légation impériale de Russie.

L'article 5 prévoit, à la suite de l'abolition du système de fermage, l'institution des bureaux gouvernementaux des douanes sur toutes les frontières du royaume. Il nous dit, en outre, qu'un règlement général, arrêté par l'Administration des Douanes, en accord avec la Légation de Russie, fixera un certain nombre de mesures administratives, tels que la classification des bureaux des douanes, les formalités à observer par les importateurs et les exportateurs, le régime de l'entrepôt applicable aux marchandises russes, la vérification des marchandises, etc... Enfin, ce même article dispose qu'en ce qui concerne la procédure douanière applicable aux marchandises, à leur entrée ou à leur sortie du territoire russe, les Iraniens seront soumis aux lois de l'Empire russe, sous cette réserve que ces lois n'édicte à leur égard des dispositions moins favorables, que celles applicables aux commerçants des pays jouissant du traitement de la nation la plus favorisée.

L'article 6 est relatif à l'unité monétaire et à l'unité de poids qui seront employées dans la perception des droits. Cet article prévoit également une réadaptation des droits dans le cas de fluctuations du change. Si la baisse du kran, l'unité monétaire iranienne, par rapport au rouble, est égale ou supérieure à un dixième et se maintient telle pendant plus d'un mois, le Gouvernement iranien aura le droit de relever proportionnellement le taux des droits spécifiques des tarifs A et C, à la condition qu'il ait notifié ce fait, deux semaines à l'avance, à la Légation de Russie.

Dans le cas d'une hausse du kran, dépassant un

dixième et se maintenant un mois, l'initiative de l'abaissement proportionnel des droits, appartient au Gouvernement Impérial de Russie et le Gouvernement Iranien, serait tenu d'accorder ledit abaissement.

L'article 7, qui est l'article final, nous dit que le Gouvernement Iranien, s'engage à appliquer, les dispositions du présent accord ainsi que le tarif A et C dans toute l'étendue du royaume.

Bien que schématique, cet exposé des dispositions de l'accord suffit à montrer l'inégalité qu'il engendre dans les situations des deux contractants. En parcourant les premiers articles, qui soumettent les marchandises russes importées dans notre pays à un tarif A et nos exportations en Russie à un tarif B, on serait tenté de croire, qu'il y a là une certaine réciprocité; mais, dès qu'on examine les articles suivants, l'infériorité de notre situation à l'égard de notre contractant saute aux yeux.

Tout d'abord, une première différence consiste dans le fait que les droits de sortie, sur les marchandises iraniennes, à destination de la Russie, sont expressément supprimés sauf exception. Au contraire, on ne fait aucune allusion à la suppression des droits de sortie sur les marchandises russes exportées à destination de l'Iran. D'autre part, en ce qui concerne les marchandises iraniennes importées en Russie, on fait une distinction au profit de notre co-contractant. Il est dit, à ce sujet, que les marchandises non dénommées dans le tarif B, qui est un tarif de faveur à l'égard de nos marchandises, et est le pendant du tarif A, seraient soumises au tarif ordinaire que la Russie applique aux autres pays, sauf certains pays Asiatiques. Or, les marchandises indiquées dans le tarif B, sont celles qui sont particulièrement

nécessaires à l'industrie naissante de la Russie. Nous reviendrons sur cette question en examinant les tarifs, mais pour l'instant nous voulons montrer qu'on assujettit les exportations iraniennes destinées à la Russie à deux tarifs différents, ayant pour but la sauvegarde de l'intérêt de notre co-contractant, sans qu'il y ait une telle distinction à notre profit, en ce qui concerne les marchandises expédiées de la Russie vers l'Iran.

Dans l'article 5, il y a une clause qui est peut-être la plus dangereuse pour notre liberté tarifaire, en voici le début: « Un règlement général, arrêté par l'Administration des Douanes d'accord avec la Légation de Russie à Téhéran, fixera avant la mise en vigueur, etc... »

Par conséquent, le Gouvernement Iranien ne se reconnaît pas le droit de confectionner unilatéralement son règlement douanier; pour le faire il lui faut le consentement de la Russie. Il faut avouer qu'ici l'ingérance de ce pays dans notre vie économique dépasse toutes bornes. La réglementation des services publics, dont l'Administration des Douanes fait partie, est une question d'ordre intérieur et un pays indépendant en devrait être le maître absolu.

Un autre article qui montre que l'idée qui a présidé à l'élaboration du présent accord a été la sauvegarde de l'intérêt exclusif de la Russie, est l'article 3 relatif à la suppression des droits de sortie. Cet article supprime ces droits en principe, mais il les maintient pour un certain nombre de marchandises Iraniennes mentionnées dans le tarif C et qui devront payer des droits de sortie conformément à ce tarif. Mais si l'on examine ces marchandises on se rend compte que ce sont celles qui, tout en constituant l'élément le plus important

de notre exportation, ne sont pas absolument indispensables à l'industrie russe.

Telles sont, à notre avis, les dispositions les plus importantes qui ont compromis notre indépendance économique (1).

B. — *Les tarifs annexés à l'accord Irano-Russe de 1902.* — Par les articles que nous venons d'analyser, on constate que la Russie a réalisé pleinement un pre-

(1) Il y a d'autres dispositions qui nous ont mis dans une situation inférieure à l'égard de notre contractant. Tel est, par exemple, le cas de l'article 4, stipulant que dans le cas où la perception des taxes de Rahdari (péages) est admise, le taux de la taxe que pourront percevoir les concessionnaires de la route, et qui est fixé par le Gouvernement Iranien, doit être notifié à la Légation Russe. La faculté du gouvernement iranien d'accorder des concessions de construction ou d'entretien des routes, se trouve donc limitée, car le Gouvernement russe peut ne pas agréer la taxe que doit percevoir le concessionnaire, si celui-ci n'est pas un de ses sujets. L'article 6 est révélateur du même état d'esprit lorsqu'il indique les conditions dans lesquelles, en cas de fluctuations de change d'un dixième de la monnaie nationale par rapport au rouble, un abaissement ou un relèvement des droits spécifiques peut être effectué. Si le cours de l'unité monétaire iranienne baisse d'un dixième par rapport au rouble, pour que le gouvernement iranien puisse relever les droits proportionnellement, il faut d'un côté que ce fléchissement du cours soit constaté par les principales banques (dont la Banque d'Escompte Russe) et que d'autre part le Gouvernement iranien donne notification de son intention de relèvement des droits, au moins deux semaines avant de le pratiquer. Mais si nous examinons le cas de la hausse du rouble, l'article 6 nous dit que dans ce cas, « l'initiative de l'abaissement proportionnel du tarif A. et C. appartiendrait au Gouvernement impérial de Russie et le Gouvernement persan serait tenu d'accorder ledit abaissement ». Par conséquent, dans ce cas, il n'y a point les formalités qu'on exigeait lorsqu'il s'agissait du relèvement des droits.

mier but, qui était la main-mise sur la vie économique de l'Iran. Mais à cette époque, elle en poursuivait un autre, qui était en quelque sorte le corollaire du premier. C'était le développement de son industrie et particulièrement l'industrie textile. C'est, en effet, à la fin du xix^e siècle et au commencement du xx^e que la Russie, commence à se créer quelques grandes industries. Pour alimenter celles-ci, elle avait besoin des matières premières à bon marché. Or, ces matières, elle les trouvait en abondance en Iran et ne voyait donc aucun inconvénient à réduire les droits de douane, à leur entrée chez elle. De là son désir de rompre avec le système du droit uniforme de 5 %, pratiqué jusqu'alors à leur égard, d'autant plus que le système du traité de Torkamantchaï lui était devenu défavorable à ce moment. En effet, par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée, la Russie était obligée d'accorder ce taux bas de 5 % aux marchandises des pays européens qui profitaient de cette clause. Or, la plupart de ces pays, qui avaient des industries prospères, pratiquaient un régime beaucoup plus protectionniste, de sorte que l'industrie russe ne pouvait pas lutter contre leur concurrence, si son système douanier n'était pas modifié. Ce sont ces considérations qui ont amené la Russie à modifier le régime douanier qui la liait avec l'Iran.

Quoiqu'il en soit, l'accord de 1902 remplace le droit de 5 % par trois tarifs A, B et C. Pour un certain nombre de marchandises on a substitué le système des droits spécifiques au système des droits *ad valorem*, appliqué jusqu'alors.

Le tarif A s'applique aux marchandises russes im-

portées en Iran; le tarif B aux marchandises iraniennes importées en Russie et enfin le tarif C est un tarif des droits de sortie et s'applique à un certain nombre de marchandises exportées de l'Iran à destination de la Russie et dénommées dans ce tarif.

Examinons d'abord le tarif A. Ce tarif se caractérise par le nombre considérable d'exemptions de droits; sur 42 articles qu'il comprend il y en a 34 qui sont exemptés de droits.

Or ces marchandises exemptées, ne sont point celles dont notre pays a particulièrement besoin.

Parmi les articles admis en franchise douanière, on trouve les marchandises suivantes : animaux vivants, bois de construction et d'ébénisterie de toute espèce, charbon de terre et coke, charbon de bois, beurres et autres graisses comestibles, froment, orge, avoine et autres céréales alimentaires non dénommées, malt, farines comestibles, certaines catégories de fromage, lait frais, légumes frais ou secs, miel, coton brut, laines brutes, lin, chanvre, soie en cocons, etc. (1).

Cette simple énumération nous montre que ce sont surtout les produits agricoles qui sont exemptés, pro-

(1) Voici la liste des autres articles exemptés de droits: œufs de volailles, poissons, viandes fraîches, échantillons commerciaux sans valeur intrinsèque, gommes non dénommées spécialement dans le tarif, matières animales non dénommées, minerais de fer, d'étain, de plomb, de zinc, de cuivre, de nickel, d'or, d'argent, de platine et tous les minerais non dénommés, matières minérales non spécialement dénommées, drilles et chiffons, objets d'art et de collection pour musées, tuiles et briques, journaux, revues périodiques, livres, etc., récoltes et fourrages, résines et bitumes, substances végétales non spécialement dénommées.

duits qui constituent l'élément essentiel de nos exportations. Ces exemptions sont d'autant plus nuisibles à notre production qu'elles ne sont point compensées, comme on aurait pu l'espérer, par un relèvement des droits sur les autres produits. En effet, le droit *ad valorem* de 5 % qui avait été jugé insuffisant, est remplacé par des droits spécifiques, qui sont en réalité moins élevés que le droit auquel ils se substituent.

Si on convertit les droits spécifiques frappant certaines marchandises qui sont à la base de nos exportation en droits *ad valorem*, voici ce qu'on obtient. Pour les sucres en pain, le premier article d'importation russe en Iran à cette époque, on obtient un droit de 3,4 % *ad valorem*; pour les tissus de coton qui occupent la deuxième place dans cette importation, on obtient un droit de 3,7 %; pour les sucres en poudre, occupant la cinquième place, le droit est de 3 % *ad valorem* (1).

Donc le droit *ad valorem* de 5 % a été remplacé pour les principales importations russes, par des droits encore plus bas. Il est vrai que pour certains articles, on constate des droits beaucoup plus élevés, mais ces droits ne s'appliquent, en fait, qu'aux produits qui ne sont pas d'origine russe. Ici la Russie a eu recours au procédé de la spécialisation différentielle; la définition qu'elle a donné des articles qui devaient payer ces droits élevés a été faite de telle manière qu'elle ne s'appliquait à aucun article russe. C'est ainsi que le thé qui nous venait en réalité des Indes payait un droit spécifique correspondant à un droit *ad valorem* de 24 %.

(1) MOCHARRAFOD-DOVLEH HASSAN KHAN NAFICY: *L'Impôt et la vie économique et sociale en Perse*, p. 185.

Voyons maintenant le tarif B. Ce tarif s'applique aux marchandises d'origine iranienne importées en Russie. Il comprend 28 articles et comporte 43 positions. On y trouve comme dans le tarif A, un nombre élevé d'exemptions. Ce sont surtout les matières premières nécessaires à l'industrie russe qui sont admises en franchise dans ce dernier pays. Voici leur liste : 1° céréales et graines de toutes espèces à l'exception du riz, pommes de terre, pois et fèves; 2° les gommes ordinaires non spécialement préparées, oignons et ails ; 3° cornes de toutes espèces, parties d'animaux y compris les boyaux; produits animaux employés en médecine et non spécialement dénommés au tarif général de Russie ; 4° bois communs ; 5° foin sur toutes formes et pailles non nettoyées; 6° parties des plantes dans leur état naturel et semences non spécialement dénommées y compris le sésame; 7° nattes et sacs confectionnés avec des matières végétales non textiles; 8° charbon de bois; 9° lin et chanvre peignés ou non peignés, peignures de lin et de chanvre.

Mais le tarif B ne comprend pas toutes les marchandises exportées par l'Iran en Russie. Celles qui n'y figurent pas sont soumises, comme nous l'avons vu, au tarif que la Russie applique aux marchandises des pays étrangers, profitant de la clause de la nation la plus favorisée, à l'exception de la Chine et d'autres pays asiatiques voisins.

Par conséquent, alors que nous avons accordé, pour toutes les marchandises russes, des exemptions ou des droits fort peu élevés, notre co-contractant, ne nous a accordé des exemptions ou des abaissements des droits,

que sur certains articles seulement : ceux indispensables à son industrie naissante.

Arrivons enfin au tarif C. C'est un tarif qui fixe les droits de sortie sur un certain nombre de marchandises iraniennes exportées à destination de la Russie. Ce sont généralement des droits spécifiques, leur taux est quelquefois supérieur à celui du taux antérieur, c'est-à-dire à 5 % *ad valorem*. C'est ainsi que les animaux vivants non dénommés payent un droit *ad valorem* de 10 % à la sortie.

La critique la plus importante qu'on a adressée à ces droits, c'est qu'ils frappent précisément les produits, qui constituent les éléments les plus importants de notre exportation. Ils apportent donc une entrave considérable au progrès de notre commerce extérieur. Ces marchandises soumises au droit de sortie sont au nombre de dix. En voici la liste : animaux vivants, armes de toutes espèces, beurres et autres graisses comestibles, boissons, denrées et conserves alimentaires, matières textiles brutes, opium, pierres précieuses, poissons et tabacs.

Faisons observer en passant, que s'il y avait une certaine égalité, entre la situation des deux contractants, on aurait, en toute équité, frappé un certain nombre de marchandises russes, dont l'importation dans notre pays, rend les conditions de la concurrence très difficile, des droits de sortie analogues, mais il n'en a rien été.

Arrivé à ce point de notre exposé, force nous est de reconnaître que, tant par les clauses relatives aux rapports économiques des deux pays que par les tarifs y annexés, l'accord de 1902 nous a été néfaste et que les

reproches amers adressés à son promoteur, M. Naus, ne sont, hélas, que trop justifiés.

Il faut remarquer que la Russie avait recours, à cette époque, à d'autres moyens encore, pour se réserver une place de premier ordre dans notre commerce extérieur. Parmi ces procédés, nous n'en citons que deux : la pratique de la prime à la production, employée pour les sucres et l'interdiction de transit des marchandises de provenance ou à destination de l'Iran à travers son territoire.

SECTION II

Les traités de commerce conclus au commencement du xx^e siècle.

L'accord commercial que nous venons d'examiner a été suivi d'un certain nombre de traités et d'accords commerciaux avec d'autres pays étrangers. Un de ces accords doit retenir particulièrement notre attention, car il s'est inspiré directement de l'accord irano-russe de 1902. Nous l'examinerons en premier lieu; nous dirons ensuite quelques mots des traités qui n'ont, avec ledit accord, que des rapports lointains.

PARAGRAPHE PREMIER

La convention commerciale irano-britannique de 1903.

Un an après l'accord irano-russe, notre pays signait une convention commerciale avec l'Angleterre, qui était la reproduction presque exacte, de ce dernier ac-

cord. Ceci n'est point pour étonner ceux qui connaissent l'état politique de l'Iran à cette époque. Notre pays a été de tout temps le théâtre des concurrences entre les puissances étrangères. Nous avons vu comment, même à l'époque des Safavides, cette époque brillante entre toutes, les concurrences étrangères se manifestaient déjà en Iran. Il est vrai qu'à ce moment, les visées des différents Etats européens (le Portugal, l'Angleterre, la Hollande, la Russie, etc...), étaient d'ordre économique et que c'était surtout la recherche des débouchés qui préoccupait ces puissances. Mais à ce moment, la politique énergique des Safavides, et particulièrement celle de Schah Abbas, avait raison de l'ambition de ces pays. Malheureusement, il n'en a pas été de même à l'époque des Khadjars. Dès l'avènement de cette dynastie, les rivalités qui existaient à l'état latent jusqu'alors entre les puissances européennes, se sont manifestées plus intenses et moins déguisées.

On sait que parmi les puissances européennes, à ce moment, deux Etats, la Russie et l'Angleterre, étaient particulièrement intéressés à la vie de notre pays, et que c'est la rivalité existant entre ces deux Etats, qui a déterminé, jusqu'à la fin de la guerre, le sort de l'Iran. Or, la convention commerciale de 1903 avec l'Angleterre, est une des manifestations de cette rivalité; elle a son origine dans ce fait que, chaque fois qu'une des deux puissances constatait que son adversaire s'était fait accorder un avantage économique ou politique en Iran, elle ne manquait pas de réclamer et d'obtenir des avantages équivalents, sinon supérieurs.

Nous avons vu dans le chapitre précédent, comment

la Russie, en nous accordant des emprunts, était arrivée à s'immiscer dans nos finances en exigeant les revenus douaniers du Nord en garantie de ses prêts. Or, l'Angleterre employa exactement le même procédé. En 1900 elle prêta la somme de 314.281 £ 6 sh. 4 d. au Gouvernement du Schah et ce prêt fut garanti par les recettes du télégraphe et les revenus des douanes du Sud (Fars et Golfe Persique).

L'accord Irano-Russe de 1902 et les avantages qu'il concédait à la Russie, ne devaient pas laisser, non plus, l'Angleterre indifférente. Il était naturel qu'elle essayât d'obtenir des avantages similaires. Elle les obtint par la convention commerciale signée avec l'Iran, le 9 février 1903. Cette convention est, à peu de choses près, la reproduction de l'accord Irano-Russe de 1902. Son article 2, relatif aux droits de douane, est ainsi conçu : « Les marchandises d'origine britannique importées en Perse, seront soumises au paiement des droits de douane conformément au tarif A, une fois pour toutes, à leur entrée en Perse, et ne seront assujetties ensuite au paiement d'aucun autre droit de douane ou d'autres charges, sauf celles prévues par l'article 5 de la présente déclaration.

« Il est formellement stipulé que les sujets et les importations Britanniques en Perse, ainsi que les sujets Persans et les importations Persanes dans l'Empire Britannique, continueront à jouir, sous tous les rapports, du régime de la nation la plus favorisée; il est entendu qu'une Colonie Britannique, ayant un régime douanier spécial, qui cesserait d'accorder aux Importations Persanes, le traitement de la nation la plus favorisée, n'aurait plus de droit de réclamer le même

traitement pour ses propres importations en Perse.

« Les produits Persans exportés à destination du Royaume-Uni, paieront les droits de douane à leur entrée dans ce royaume, conformément au Tarif Général en vigueur, sous la réserve que ces importations bénéficieront toujours du traitement de la nation la plus favorisée. Dans le cas où le Royaume-Uni viendrait à établir dans son Tarif Général, sans un accord préalable avec la Perse, sur les produits Persans énumérés dans le tarif B (et annexé *ad memorandum* à la présente déclaration) applicable aux importations Persanes en Russie, des droits autres que ceux qui existent actuellement dans le Tarif Général précité, et supérieurs aux droits inscrits dans le tarif B, la Perse aurait la faculté d'imposer à son tour des droits proportionnels aux provenances de même espèce du Royaume-Uni. Une convention spéciale serait négociée dans ce but ; à défaut d'entente, la présente déclaration deviendrait nulle, et les deux parties se trouveraient de nouveau sous le régime antérieur consacré par l'article 9 du traité de Paris. »

Ici, par conséquent, il y a deux tarifs A et B. Alors que le tarif A, qui est le même que celui de l'accord conclu avec la Russie, s'applique aux marchandises d'origine Britanniques importées en Iran, le tarif B, annexé à la convention *ad memorandum*, ne joue pas le même rôle que dans l'accord Irano-Russe. Tandis que dans cet accord, on appliquait le tarif B, pour frapper certaines marchandises iraniennes, y énumérées, importées en Russie, dans la convention Irano-Britannique, ce tarif sert à fixer une limite qu'on ne doit pas dépasser. En effet, d'après l'article 2, que nous avons

cité, toutes les marchandises d'origine iranienne. importées en Royaume-Uni, sont soumises au tarif général de ce pays. Mais pour les produits énumérés dans le tarif B, le Royaume-Uni, ne peut établir dans son tarif général, sans accord préalable avec l'Iran, des droits autres que ceux qui y existaient déjà et supérieurs à ceux du tarif B, si il le fait, l'Iran aura le droit d'établir, sur les marchandises d'origine Britannique de même espèce, des droits proportionnels au relèvement effectué. Il résulte d'autre part de l'article 2 et d'un échange de notes entre la Légation Britannique et M. Naus, le directeur des Douanes, qu'une convention nouvelle doit intervenir, entre les deux pays, dans le cas de contestations relatives à une augmentation réciproque des droits, et qu'à défaut d'entente, la présente convention serait nulle et les deux parties se trouveront sous le régime antérieur, ce régime étant celui de la nation la plus favorisée et non pas le régime institué par le traité de Torkamantchaï.

Il n'y a pas lieu d'insister longuement sur les dispositions de cette convention qui reconnaît au Royaume-Uni, les mêmes droits et privilèges qu'accordait l'accord Irano-Russe à la Russie. Voici, en résumé, quels sont ces privilèges : l'Administration des Douanes doit confectionner le règlement douanier en accord avec la Légation Britannique; le taux de la taxe de Rahdari (péage), doit être notifié à la même Légation ; les marchandises britanniques à leur arrivée en Iran pourront être admises à l'entrepôt gratuitement, pendant un délai de douze mois.

En ce qui concerne les tarifs A et B, nous n'avons rien à ajouter, car ce sont exactement les mêmes tarifs

que nous avons rencontrés dans l'accord Irano-Russe. Faisons remarquer cependant, que l'adoption pure et simple, par l'Angleterre de ces tarifs, établis dans l'intérêt économique de la Russie, comme nous l'avons vu, n'était pas conforme à celui de l'Empire Britannique. D'après M. Schuster, l'Angleterre avait méconnu ses intérêts commerciaux en acceptant les tarifs élaborés à l'intention de la Russie. Ceci est exact dans une certaine mesure ; il semble que l'Angleterre en signant la Convention de 1903 recherchait moins des avantages d'ordre économique que le droit de s'immiscer dans la vie politique de l'Iran.

PARAGRAPHE II

Les autres traités de commerce.

Au commencement du xx^e siècle nous avons signé un certain nombre de traités avec les pays étrangers. C'est à partir de cette époque, que pour la première fois, l'Iran passe des traités de commerce avec les pays d'Amérique latine. C'est ainsi que notre pays a signé des traités de commerce avec le Brésil (16 juillet 1903), avec le Chili (30 mars 1903), avec l'Uruguay (19 mars 1903). Nous avons également passé un traité de commerce avec le Mexique (le 4 mai 1902).

Tous ces traités contiennent la clause de la nation la plus favorisée, la formule employée est ici un peu différente de celle des traités du xix^e siècle. Celle qu'on emploie le plus souvent est la suivante :

« Les marchandises de chacun des deux pays pourront entrer librement dans le territoire de l'autre, con-

formément aux lois de celui-ci, et ni l'une, ni l'autre, des deux Hautes Parties Contractantes n'imposera sur les produits provenant du sol et de l'industrie de l'autre partie, d'autres, ni de plus hauts droits d'importation, consommation, entrepôtage, réexportation ou transit, que ceux qui sont ou seront imposés sur les mêmes produits de la nation la plus favorisée. Pareillement aucune prohibition d'importation ou d'exportation de quelque article que ce soit, ne sera imposée au commerce réciproque des Hautes Parties Contractantes, à moins qu'elle ne soit également appliquée à toutes les nations, sauf pour des motifs spéciaux sanitaires, ou pour empêcher soit la propagation d'épizooties, soit la destruction des récoltes, ou bien en vue d'événements de guerre. »

La clause employée dans ces traités est donc comme celle des traités antérieurs une clause inconditionnelle, cependant elle diffère de la formule antérieure, en ce qu'elle définit d'une manière plus précise la base du traitement de la nation la plus favorisée. Alors qu'antérieurement, on parlait en termes imprécis de « marchandises » ou de « produits », ici il est question de « produits provenant du sol et de l'industrie de l'autre partie ». On limite donc le traitement de la nation la plus favorisée aux produits d'origine de l'un ou de l'autre pays. De même la portée de la clause est déterminée d'une manière plus précise et on énumère les différentes opérations auxquelles s'applique la clause. On parle des droits « d'importation », « consommation », « réexportation », « entreposage », ou « transit », alors que dans les traités antérieurs, il est stipulé que chacun des pays contractants jouirait du traitement de

la nation la plus favorisée sans en préciser la portée.

Une autre différence entre les traités de cette époque et ceux du ^{xix}^e siècle consiste dans le fait qu'on trouve dans quelques-uns des premiers la clause de l'arbitrage. L'article 5 du traité du commerce avec le Mexique dit : « S'il surgissait entre les deux Hautes Parties Contractantes un différend susceptible d'être réglé à l'amiable sans avoir pu être réglé par la voie diplomatique, les Hautes Parties Contractantes conviennent d'en soumettre la solution à l'arbitrage d'une puissance amie proposée et acceptée de commun accord. » On trouve la même formule dans le traité avec le Brésil.

CHAPITRE III

Les répercussions de la guerre mondiale sur le régime douanier de l'Iran

Pendant la guerre de 1914-18, les Anglais et les Russes s'étaient rapprochés pour lutter contre l'ennemi commun et notre pays qui s'était déclaré neutre, ne put pas échapper aux conséquences désastreuses de la guerre et en souffrit énormément.

Mais en face de tant de misères, la guerre et la Révolution Russe amenèrent une certaine amélioration dans notre situation politique. Ces deux événements firent que l'attention de la Russie se détourna de l'Iran et qu'elle abandonna, pour le moment, le projet d'expansion économique qu'elle nourrissait à l'égard des pays d'Orient et, en particulier, à l'égard de l'Iran.

L'éclipse momentanée des visées russes, à l'égard de notre pays, laissa le champ libre aux Anglais, qui profitant de l'occasion, essayèrent de s'assurer la place occupée précédemment par la Russie dans la vie économique de l'Iran. Leurs efforts aboutirent à l'accord de 1919. Cet accord avait surtout une portée politique et s'il était exécuté, il aurait mis notre pays sous le protectorat britannique.

En vertu de cet accord, l'Angleterre devait nous fournir des conseillers britanniques, qui dirigeraient notre armée et nos finances. Ces conseillers devraient être entretenus aux frais du Gouvernement Iranien.

De plus, une commission d'experts devrait s'occuper de l'organisation d'une force commune. Enfin, l'Angleterre était disposée à nous accorder un emprunt pour réaliser les prétendues réformes qu'elle proposait et qui avaient pour but d'aliéner la liberté de notre pays à son profit. Mais fort heureusement, le Madjelesse, soutenu par l'opinion publique, rejeta l'accord, et nous n'en aurions pas fait mention ici, s'il n'avait pas donné lieu à un accord commercial, qui, lui, a subsisté en fait et a réglé nos relations commerciales avec l'Angleterre et notre régime douanier, en général, jusqu'à la loi douanière de 1928.

Nous allons insister quelque peu, dans une première section, sur cet accord et le tarif y annexé. Nous verrons dans une deuxième section, comment nos relations commerciales, interrompues par suite de la révolution russe et la guerre, ont repris avec la Russie Soviétique.

SECTION PREMIÈRE

L'accord commercial avec l'Angleterre et le tarif douanier de 1920.

L'article 6 de l'accord de 1919 prévoyait la réunion d'une commission mixte d'experts pour étudier la révision du tarif douanier de l'Iran « en vue de sa réorganisation sur une base le mettant en harmonie avec l'intérêt légitime du pays et destiné à assurer sa prospérité ».

Cette commission siégea bientôt et élaborait le projet d'un accord commercial qui fut approuvé par les

parties le 21 mars 1920. Cet accord commercial présente deux sortes d'intérêts, tout d'abord il interprète et éclaircit le sens d'un certain nombre de clauses de la Convention de 1903. C'est ainsi que dans l'article 3, il est stipulé, que lorsqu'il est fait mention dans la convention de 1903 de « l'Empire Britannique ou des marchandises britanniques, ces termes doivent être interprétés, comme étant applicables aux territoires se trouvant sous la protection ou sous l'administration britannique et aux marchandises originaires de ces territoires ». Il en est de même de l'article 3 qui dit les mots « colonies britanniques » doivent être interprétés comme comprenant toute partie de l'Empire Britannique (autre que le Royaume-Uni) qui possède un régime douanier distinct. »

Mais les clauses les plus importantes de cet accord sont celles qui modifient l'accord antérieur ou y ajoutent des dispositions nouvelles. En voilà les plus importantes : L'article 5 stipule que chacun des Etats contractants accordera des facilités de transit aux marchandises originaires de ou destinées à l'autre. Mais ni l'un, ni l'autre Etat, n'est tenu d'accorder ces facilités aux marchandises originaires des pays qui refusent d'accorder des facilités analogues aux marchandises en transit de ou vers cet Etat. L'article 6 prévoit le cas où un produit Iranien est frappé d'un droit d'accise. Dans ce cas, les produits similaires d'origine britannique ne seraient pas soumis à ce droit. Mais en cas d'établissement et de perception générale en Iran, d'un droit d'accise sur le tabac, l'opium, et les alcools ou le sel, dont le taux serait supérieur aux droits d'entrée des produits similaires britanniques, le Gouvernement Ira-

nien pourra augmenter les droits d'entrée sur les produits similaires britanniques, pourvu que cette augmentation ne dépasse pas la différence entre le droit d'accise et le droit d'entrée qui frappait déjà ces produits et à la condition de le réduire dans la même mesure, dans le cas de réduction du droit d'accise.

Dans l'article 8, le Gouvernement Iranien s'engage à prendre « les mesures nécessaires en vue d'une réglementation de l'emploi des marques de fabrique et de commerce, par laquelle les produits importés seront protégés contre la concurrence déloyale des marchandises portant des marques de fabrique contrefaites ou de fausses marques, ou de fausses indications d'origine ».

Mais l'article qui nous intéresse le plus, est l'article 9, relatif aux tarifs, il est ainsi conçu : « Les tarifs d'importation ou d'exportation reproduits en premier annexe du présent accord, seront substitués aux tarifs A et C, annexés à la convention (il s'agit de la Convention de 1903). ...Il est reconnu que tous les termes de la Convention et de ses annexés, se référant au tarif B, sont devenus caducs par suite du changement des circonstances. »

Ainsi donc, l'accord de 1920 remplace les tarifs A et C de la Convention 1903 et de l'accord Irano-Russe de 1902, par de nouveaux tarifs conformes, cette fois, aux intérêts du commerce Britannique. Ceci montre d'ailleurs, comme nous l'avons déjà dit, que la Convention Irano-Britannique, calquée sur l'accord de 1902 avec la Russie assurait à l'Angleterre une influence d'ordre politique, plus que d'ordre économique et commercial.

L'article 10 prévoit le relèvement de taux des droits

spécifiques dans le cas où, par suite de fléchissements du Kran par rapport à l'or, les recettes douanières diminueront et ne seront plus suffisantes à garantir les dettes extérieures.

Avant d'aborder les tarifs annexés à cet accord, il nous faut dire un mot de la durée de celui-ci et de la particularité qu'elle présente, quand on la compare avec la durée du tarif y annexé.

Dans l'article 12, il est convenu que tous les cinq ans, et dans un délai de six mois les suivant, chacune des deux parties, peut requérir la réunion d'une commission mixte, dans un délai de six mois, afin d'étudier la révision du tarif ou la modification des règlements douaniers. D'autre part, l'article 13 est ainsi libellé : « Les dispositions de la Convention et du présent accord (à l'exception des tarifs et du règlement douanier, dont la révision périodique est prévue au paragraphe précédent) resteront en vigueur jusqu'à l'expiration d'une période de douze mois à partir de la date à laquelle l'une ou l'autre partie aura donné avis de son intention d'y mettre fin. »

De la combinaison des deux articles 12 et 13, il résulte que l'une des parties peut mettre fin à la Convention de 1903 et à l'accord de 1920, à n'importe quel moment, pourvu qu'un préavis d'un an ait été observé, mais que le tarif et le règlement douanier, par contre, ne pourront être modifiés que dans un délai minimum de cinq ans, ce qui paraît étrange, car, en principe, l'abolition d'un accord commercial doit entraîner celle des tarifs y annexés.

S'il n'en a pas été ainsi, c'est que l'Angleterre a voulu se réserver, d'une manière déguisée, le droit d'im-

mixtion dans l'élaboration de notre tarif et dans la confection de notre règlement douanier.

Disons maintenant quelques mots du tarif auquel se réfère l'accord de 1920. Ce qui caractérise ce tarif, c'est que d'une part il a été élaboré dans l'intérêt commercial de la Grande-Bretagne et que, d'autre part, en ce qui concerne l'intérêt de l'Iran, c'était le point de vue fiscal qui a prévalu.

On a, en principe, augmenté les droits affectant les marchandises les plus importantes provenant de la Russie et qui d'après l'accord de 1902 payaient des droits très peu élevés. En sens inverse le taux des droits relativement élevés qui frappaient les principaux produits généralement fournis par l'Angleterre, a subi un abaissement.

Voici quelques exemples des droits se rapportant aux marchandises de provenance russe. Le droit sur le sucre, qui était conformément au tarif précédent de deux Chahi (1) par Man (2), a été élevé à 15 Chahi par Man; le droit sur le pétrole de 3/10 de Chahi à un Chahi par Man; et les droits sur les allumettes de 8 à 30 Chahi. Le droit sur le tissu et sur le coton a été doublé.

Quant aux droits affectant les marchandises anglaises, en voici quelques exemples: le thé de provenance anglaise, qui payait auparavant un droit de 15 Krans par Man, ne paie d'après le nouveau tarif que 5 Krans. Le droit sur le café torréfié a baissé de 6 à 3 Krans par Man et sur le café non torréfié de 5 à 2.

Le taux des droits de sortie qui frappaient les prin-

(1) Monnaie iranienne équivalente à 1/20^e de Kran.

(2) Unité de poids équivalente à 2 kg. 970.

cipaux produits iraniens d'exportation constitués pour la plupart par des matières recherchées par la Russie, a subi un abaissement. D'autre part, le système spécifique a été substitué au système *ad valorem*. Une autre innovation a consisté dans l'augmentation du nombre des positions; certains articles du tarif précédent ont été subdivisés et chaque subdivision a été affectée d'un droit distinct; il y a eu par conséquent un commencement de spécialisation. Enfin, le nombre des exemptions a diminué. On n'a maintenu parmi les 35 articles exemptés par le tarif antérieur que 19, mais on y a ajouté quatre autres, de sorte qu'en définitive le nombre des exemptions a été réduit de 35 à 23.

Somme toute, l'accord Irano-Britannique de 1920 et le tarif y annexé ont été, malgré leurs imperfections, plus conformes à nos intérêts que les conventions et les tarifs précédents.

L'accord de 1920 a aboli, d'une part, le tarif de 1903, et a, d'autre part, contribué à l'augmentation de nos recettes douanières; c'est pour ces raisons que le Gouvernement Iranien a maintenu le tarif y annexé et en a fait son tarif général jusqu'en 1928, date de la promulgation de notre premier tarif douanier autonome, et ceci malgré le rejet du traité de 1919, qui était en réalité à l'origine de l'accord et du tarif de 1920. Ce tarif s'appliquait d'ailleurs aux marchandises provenant de tous les pays et était devenu notre tarif général. Cependant, la Russie n'a pas voulu le voir appliquer à ses marchandises; elle a demandé et obtenu pour celles-ci, l'application du tarif de 1902 et ceci nonobstant les clauses du traité de 1921, qui stipulait expressément l'abolition des accords et des traités antérieurs.

SECTION II

*La répercussion de la guerre mondiale
et de la Révolution Russe
sur les rapports commerciaux Irano-Russe.*

La guerre mondiale et la Révolution Russe amenèrent, sinon une cessation complète des rapports commerciaux entre l'Iran et la Russie, du moins, une diminution considérable des transactions commerciales entre les deux Etats.

Alors que le volume de notre commerce extérieur, avant la guerre, avec la Russie, était de 658 millions de krans (302 à l'importation et 356 à l'exportation), en 1920, ce volume n'était que de 29 millions de krans (20 millions à l'importation et 9 à l'exportation).

Ce relâchement des liens commerciaux entre notre pays et la Russie, devait profiter à l'Angleterre, qui ne tarda pas à occuper, dans notre commerce extérieur, la place prépondérante perdue par son rival.

Mais cet état de choses ne devait pas durer longtemps; notre situation géographique et nos relations commerciales et politiques séculaires avec la Russie étaient des éléments qui devaient nous rapprocher tôt ou tard de notre vieille voisine. Ce rapprochement qui devait être consacré officiellement par le traité de 1921, eut pour point de départ l'arrivée de Bravine, le premier représentant de la Russie Soviétique, en 1918, à Téhéran. Il déclara l'intention qu'avait le Gouvernement Soviétique, d'abolir tous les traités signés par les Gouvernements précédents ainsi que toutes les concessions que l'Iran avait accordées à la Russie Tzariste. Ce

geste de la Russie Soviétique, à l'égard de notre pays, geste qui s'expliquait, en partie, par une réaction contre le régime ancien et, en partie, par cet élan de générosité qui caractérise les débuts des mouvements révolutionnaires, fut d'autant plus favorablement accueilli par notre pays que l'effet de la cessation du commerce avec la Russie, se faisait de plus en plus sentir sur la production de nos provinces du Nord qui n'avaient, en fait, d'autre débouché que les territoires limitrophes russes. Bientôt, une autre circonstance devait nous rapprocher de la Russie; par la négociation du traité de 1919, rejeté par le Parlement Iranien, l'Angleterre venait de manifester ses visées impérialistes à l'égard de notre pays; elle s'était rendue hostile l'opinion publique Iranienne, qui se tourna à ce moment vers la Russie.

Quoiqu'il en soit, un traité d'amitié fut conclu entre la Russie et notre pays, en 1921. A vrai dire, ce traité ne détermine pas directement les rapports commerciaux entre les deux pays, mais si nous en parlons ici, c'est d'abord, parce qu'il prévoit la conclusion des conventions commerciales et douanières à brève échéance et ensuite parce que ce traité est un instrument diplomatique très important dans notre vie politique. C'est par lui qu'un changement profond dans nos relations, non seulement avec la Russie, mais avec tous les pays européens, s'est produit. Nous avons eu l'occasion de constater souvent, que nos relations avec les pays étrangers étaient déterminées par nos rapports avec la Russie et nous avons vu, en particulier, que le traité de Tor-kamantchaï, signé au début du XIX^e siècle avec cette puissance, a été, non seulement la base de nos relations

économiques avec les pays européens, mais encore la base des capitulations qui ont été un élément restrictif de notre souveraineté au cours du xix^e siècle et au commencement du xx^e. Par conséquent, le traité de 1921 avec la Russie, qui abolit les traités antérieurs et entre autres le traité de Torkamantchaï, présente un intérêt qui, quoique dépassant notre sujet, est digne d'attention. Retenons-en donc les grandes lignes.

Tout d'abord, la Russie Soviétique dénonce dans ce traité « la politique tyrannique poursuivie par le Gouvernement colonisateur de Russie » et déclare « nul et non avenu l'ensemble des traités et conventions conclus avec la Perse, par le Gouvernement Tzariste, traités et conventions qui opprimaient les droits du peuple Persan ». Ensuite elle exprime sa réprobation pour la politique poursuivie par l'ancien régime, politique qu'elle qualifie de « scélérate » et qui consistait à asservir les peuples d'Orient, sous prétexte d'assurer leur indépendance, au moyen des traités passés avec les pays européens sans le consentement des pays intéressés. Dans le même ordre d'idées, elle déclare son refus de participer à tout agissement qui pourrait détruire ou affaiblir la souveraineté iranienne et « considère comme nul et non avenu l'ensemble des traités et conventions conclus par l'ancien Gouvernement de Russie avec une tierce puissance au sujet de la Perse ou à son détriment. » (Article 2.)

Le traité de 1921 déclare d'autre part, que la Russie Soviétique renonce à tous privilèges et concessions que la Russie Tzariste s'était fait accordé par les Schahs. Tout d'abord elle renonce à ses droits concernant les emprunts consentis par la Russie de l'ancien régime,

elle les considère comme « nuls et non remboursables ». Elle renonce également à ses droits sur les ressources iraniennes servant à la garantie des emprunts. On sait que c'était surtout les revenus douaniers qui étaient affectés à cette garantie. La Russie Soviétique cède également au Gouvernement Iranien tous les biens, meubles et immeubles que la Banque d'Escompte Russe possédait dans le pays. Enfin, elle cède au Gouvernement Iranien un certain nombre d'installations russes (1).

D'autre part, contrairement aux dispositions des traités antérieurs, le traité de 1921 reconnaît aux deux parties contractantes un droit égal de libre navigation sur la mer Caspienne.

Si nous faisons abstraction des dispositions très importantes relatives à l'abolition des capitulations, mais qui ne rentrent pas dans notre sujet, les seules dispositions qu'il nous reste à examiner sont celles relatives aux rapports commerciaux entre les deux pays. L'article 19 dit à ce sujet : « Dans un court laps de temps après la signature du présent traité, les deux Hautes Parties contractantes procéderont à la reprise des relations commerciales. Les moyens à adopter pour l'organisation du service des importations et des exportations des marchandises, de même que le paiement des prix

(1) Voici quelles sont ces installations : la route chaussée Enzeli-Téhéran, Kazvine-Hamadan ; la ligne ferrée Djoulfa-Tauris-Sofian-Ourumiah ; les débarcadères et les magasins de marchandises, bateaux à vapeur, canaux et tous les moyens de transport du lac d'Ourmiah ; toutes les lignes télégraphiques et téléphoniques créées en Iran par le Gouvernement tzariste ; le port Enzeli et les magasins de marchandises.

et la taxe douanière à percevoir par le Gouvernement persan sur les marchandises de provenance russe, seront fixés en vertu d'une convention commerciale par une commission « ad hoc », formée des représentants des deux Hautes Parties Contractantes. »

Par conséquent, pour le moment les rapports commerciaux entre les deux pays n'ont pas été définis d'une façon précise, on prévoit simplement la conclusion d'une convention commerciale, qui viendrait régler ces relations. Cette convention commerciale n'est d'ailleurs pas la seule prévue par le traité de 1921. En effet ce dernier pour permettre la reprise des relations économiques en général, prévoit la conclusion d'une convention postale, ainsi qu'un arrangement consulaire. Remarquons enfin, que dans ce traité, contrairement à la pratique antérieure, la Russie reconnaît la liberté de transit, à travers son territoire, aux marchandises provenant de ou à destination de l'Iran.

En résumé, le traité de 1921 a pour but de rétablir les relations interrompues entre notre pays et la Russie. Pour ce faire, il fait table rase du passé et prépare le terrain pour les accords nouveaux.

En ce qui concerne la Convention commerciale que ce traité prévoyait, elle n'a été signée que relativement tard. C'est seulement en 1927 que nous avons conclu avec la Russie Soviétique notre premier traité de commerce et seulement en 1929 que nous avons signé la Convention douanière prévue.

Mais une question grave se posait à ce moment. Les traités et conventions antérieurs ayant été abolis et d'autres accords n'ayant pas été conclus, quel devrait être le régime douanier applicable aux marchandises rus-

ses? C'était évidemment, en toute logique, notre tarif général, qui était en fait le tarif conventionnel annexé à l'accord de 1920 avec l'Angleterre. Or, nous avons vu que ce tarif de 1920 était élaboré en exécution du traité Anglo-Iranien de 1919, traité qui n'avait pas été ratifié par le Madjelesse (le Parlement Iranien).

Le Gouvernement Soviétique prenant prétexte de cet état de choses a refusé de reconnaître ce tarif comme un tarif général et a obtenu du Gouvernement Iranien, pour ses marchandises, l'application des tarifs de la Convention Irano-Russe de 1902.

Nous n'avons pas besoin de dire que cette concession, de la part du Gouvernement Iranien, n'a pas été seulement contraire à son intérêt économique, mais qu'elle était contraire encore aux textes et à l'esprit du traité Irano-Russe de 1921, lequel dans son article premier abolissait expressément toutes les Conventions et traités antérieurs. Quoiqu'il en soit notre système douanier, à cette époque, se trouve assez compliqué; au Nord on applique aux marchandises russes le tarif annexé à la Convention de 1902 et au Sud, aux marchandises anglaises, le tarif de 1920.

TROISIEME PARTIE

Les tarifs douaniers autonomes et les nouvelles Conventions douanières

Depuis la fin de la guerre un ensemble de circonstances heureuses ont concouru à la régénérescence de notre pays, qui a pu en 1928 obtenir son autonomie douanière, qu'il avait perdue depuis un siècle, c'est-à-dire depuis le traité de Torkamantchaï.

Dans un premier chapitre, nous étudierons les événements qui ont contribué à l'obtention de cette autonomie. Dans un deuxième chapitre, nous examinerons le tarif autonome de 1928. Ce tarif ayant été suivi de nouveaux accords commerciaux et douaniers, un troisième chapitre leur sera consacré. Le tarif de 1928 ayant été remplacé par un autre, nous parlerons sommairement du tarif récent de 1936 dans un quatrième chapitre.

CHAPITRE PREMIER

Vers l'autonomie douanière

Pour montrer comment notre pays, qui avait perdu pour de longues années sa maîtrise en matière de douanes, a pu arriver à la reconquérir, il nous faut insister sur deux circonstances. D'abord sur l'attitude de l'U.R.S.S., vis-à-vis de notre autonomie douanière, puis sur le rôle de la Société des Nations en cette matière.

SECTION PREMIÈRE

La Russie Soviétique et notre tarif douanier.

Nous avons vu comment, après la guerre, par le traité de 1921, la Russie Soviétique dénonçait la politique économique impérialiste de ses prédécesseurs à l'égard de l'Iran et comment elle entendait rétablir, sur une base d'égalité, les rapports commerciaux entre les deux pays. Mais l'article 19 de ce traité, qui justement prévoyait la conclusion d'une convention commerciale, non seulement ne reconnaissait pas explicitement à notre pays son autonomie douanière, mais il semblait lui enlever la faculté de confectionner son tarif douanier. Voici comment est conçue la partie de cet article se rapportant à cette question: « Les moyens à adopter pour l'organisation du service des importations

et des exportations des marchandises, de même que le paiement des prix et la taxe douanière à percevoir par le Gouvernement Persan, sur les marchandises de *provenance russe*, seront fixés, en vertu d'une convention commerciale, par une commission « ad hoc », formée de représentants des deux Hautes Parties Contractantes... »

D'après cet article, seul le régime douanier applicable aux marchandises russes importées en Iran, devrait être déterminé par une commission mixte. En ce qui concerne les marchandises Iraniennes à leur entrée en Russie, comme cet article ne stipule rien à leur sujet, il en résulte *à contrario* qu'elles seront soumises à leur entrée en Russie, au tarif et aux règlements douaniers autonomes de ce pays. Par conséquent, seul l'Iran aliène sa liberté douanière. On serait donc amené à croire que l'Union Soviétique recherchait, comme avant la guerre, à restreindre notre autonomie tarifaire; mais comme le remarque M. Safi Nia, telle n'était pas l'intention du Gouvernement Sovirétique; ce qui le prouve, c'est qu'un peu plus tard, il a montré, comme nous le verrons bientôt, sa bienveillance à l'égard de notre liberté douanière.

Quoiqu'il en soit, le traité de 1921 a été un grand pas dans l'acquisition de notre liberté douanière. Malheureusement notre Gouvernement n'a pas su profiter, à ce moment, de ce traité et n'a pas élaboré immédiatement un tarif autonome; non seulement il ne l'a pas fait, mais il est allé jusqu'à appliquer aux marchandises russes, comme nous l'avons déjà dit, le tarif de la Convention de 1902. Il est vrai qu'au début, ce tarif ne devait s'appliquer que pour une période très courte, mais aucun traité avec la Russie n'étant intervenu, ce régime pro-

visoire était prorogé. D'un autre côté les pays étrangers, qui profitaient de la clause de la nation la plus favorisée, réclamaient l'application de ce tarif accordé à la Russie. C'est dans ces circonstances que sont intervenus l'accord commercial Irano-Russe et la Convention douanière du 1^{er} octobre 1927.

PARAGRAPHE PREMIER

L'accord commercial irano-russe du 1^{er} octobre 1927.

Le 1^{er} octobre 1927 intervenait un échange de lettres qui avait pour but de régir les rapports commerciaux jusqu'à la conclusion d'un traité de commerce proprement dit. Du reste, le Gouvernement Iranien se réservait le droit de modifier les dispositions contenues dans cette lettre, au cas où, dans un délai de 2 ans, aucun traité de commerce ne serait signé entre les deux pays.

Cet accord commercial, malgré le fait qu'il revêt la forme d'un simple échange de lettres, n'est point sans intérêt, car c'est le premier acte diplomatique qui règle l'ensemble de nos rapports commerciaux avec la Russie Soviétique. D'autre part, nos relations commerciales avec l'Union, tel qu'il résulte de cet accord, sont manifestement influencées par l'existence du monopole du commerce extérieur en Russie; nos importations en U.R.S.S. sont contingentées. Enfin on applique dans cet accord le principe de l'équilibre, entre les importations soviétiques en Iran et les importations des marchandises iraniennes en Russie. Ce qui caractérise donc cet accord c'est le fait que les importations iraniennes en Russie

doivent varier entre deux limites. Il y a d'abord une limite maximum qu'elles ne doivent pas dépasser et qui résulte du système du contingentement; il y a ensuite une limite minimum à laquelle elles ne doivent pas être inférieures et qui résulte de la nécessité, conformément à laquelle les exportations annuelles iraniennes en U.R. S.S. ne doivent pas être inférieures aux importations soviétiques en Iran.

En ce qui concerne, tout d'abord, l'application du système du contingentement, la quantité et la valeur des marchandises Iraniennes qui peuvent être importées annuellement en U. R. S. S., doivent être fixées dans une liste. Une telle première liste est annexée à l'accord pour la première année de l'application de celui-ci. Pour cette première année, la valeur de l'ensemble des marchandises est fixée à 50 millions de roubles ou 250 millions de krans, dont 30 millions de roubles (150 millions de krans), soit 60 %, sont réservés aux matières premières, et 20 millions de roubles (100 millions de krans), soit 40 %, aux produits alimentaires.

Pour la fixation des contingents des années suivantes, il est convenu que trois mois avant l'expiration de chaque année, la Représentation Commerciale de l'U. R. S. S. en Iran, en accord avec le Ministère du Commerce et des Travaux publics de l'Iran, établit une nouvelle liste indiquant la nature et la quantité des marchandises Iraniennes à exporter en U. R. S. S. au cours de l'année suivante. La valeur de l'ensemble de ces marchandises ne doit, en aucun cas, être inférieure, à la valeur fixée dans la liste de la première année, annexée à l'accord. De même la proportion de 60 et 40 % réservée respec-

tivement aux matières premières et aux produits alimentaires, doit être respectée.

Si les marchandises Iraniennes importées en U. R. S. S. ne doivent pas dépasser les contingents portés dans la liste annuelle, elles ne doivent pas être inférieures, en revanche, aux importations russes en Iran.

Pour concilier ces deux nécessités auxquelles doivent obéir les importations iraniennes en U. R. S. S. (la nécessité de ne pas dépasser les contingents annuels déterminés et la nécessité d'atteindre, au moins, la valeur des importations soviétiques en Iran), l'accord prévoit la possibilité de la révision de la liste annuelle des contingents. En effet, d'après l'article 2, de l'accord, si à l'expiration des 9 premiers mois de chaque année de l'exécution de l'accord, il est établi que la valeur des marchandises importées de l'U.R.S.S. en Iran, dépasse celle des marchandises iraniennes importées en U. R. S. S., la valeur des marchandises à exporter en U. R. S. S. pour l'année en cours, sera majorée d'une quantité égale à l'excédent de la valeur des importations soviétiques en Iran sur celles des importations iraniennes en U.R.S.S.

De cette quantité de marchandises ainsi limitée, la moitié seulement, en principe (50 % des matières premières et 50 % des produits alimentaires), peut être importée en U. R. S. S. par les commerçants et établissements Iraniens; l'importation de l'autre moitié est réservée aux Institutions Soviétiques. Au surplus les commerçants et les établissements Iraniens, sont tenus, en tout état de cause, de faire des offres de vente de 25 %, au minimum, des matières premières qu'ils importent en Russie, aux établissements gouvernementaux et aux coopératives soviétiques; ce n'est que dans le cas

où ces derniers refusent d'acheter ou achètent à des conditions moins avantageuses que celles proposées par les établissements ou des personnes privées, que les commerçants Iraniens recouvrent leur liberté de vendre la totalité de leurs marchandises à des personnes ou à des établissements privés. D'autre part, si les Institutions Economiques Soviétiques auxquelles est réservée l'importation de 50 % des marchandises iraniennes, n'utilisent pas intégralement ce contingent, le droit de transport du reste des marchandises sera donné aux commerçants Iraniens.

Quoiqu'il en soit, d'après l'article 5 de l'accord, les commerçants et établissements Iraniens, doivent exporter des produits de l'U. R. S. S. pour une valeur égale à 90 % des marchandises iraniennes qu'ils ont importées en U.R.S.S. Les autres 10 % du prix des marchandises peuvent faire l'objet du transfert à l'étranger ou en valeurs étrangères, par les commerçants ou établissements Iraniens.

On voit donc qu'on est ici en face du système de troc, puisqu'il y a échange des marchandises contre marchandises.

L'exportation des marchandises soviétiques doit, en principe, précéder l'importation des marchandises iraniens. Cependant, l'importation des produits iraniens par les commerçants Iraniens, peut avoir lieu avant l'exportation équivalente des produits russes, à la condition qu'ils présentent des pièces portant la garantie d'une Banque ou tout autre garantie, acceptable par le Gouvernement Soviétique et stipulant qu'ils achèteront des produits russes pour une valeur égale à 90 % des marchandises importées.

Quant à la nature des marchandises que les commerçants Iraniens peuvent acheter en Russie, en échange des produits qu'ils ont importés, ils jouissent en principe d'une pleine liberté; seul un certain nombre de produits déterminés ne peuvent être achetés, dont voici la liste: a) pétrole et matières pétrolifères; b) céréales et farines; c) objets en métaux; d) marchandises dont l'Iran n'a pas besoin, tels que peaux de hauts prix, tapis, etc.; e) objets dont l'exportation est prohibée sur toutes les frontières soviétiques.

Une autre question qui est réglementée dans cet accord et qui doit attirer notre attention, est la question du transit.

On sait que la Russie n'admettait pas le transit, à travers son territoire, des marchandises de provenance ou à destination de l'Iran. Le traité de 1921 avait modifié ce principe et autorisait le transit, à travers l'Union, des produits d'origine ou à destination de l'Iran. Mais ce traité ne fut pas appliqué en fait, sur ce point.

Dans le présent accord des précisions assez intéressantes ont été apportées au sujet de cette question. Tout d'abord, en ce qui concerne l'exportation à travers l'Union, des produits iraniens, destinés à des pays tiers, il y a liberté complète de transit. D'autre part, la Russie admet le transit dans le cas de réexportation des produits iraniens non vendus dans l'Union en remboursant les droits perçus lors de leur entrée en Russie. Quant aux produits étrangers qui, pour atteindre l'Iran, traversent l'Union Soviétique, la liberté est limitée. En premier lieu il y a liberté de transit pour les articles qui sont commandés par le Gouvernement Iranien dans un but non commercial, pourvu qu'ils soient originaires

des pays qui ont passé ou qui passeront des accords ou des conventions de commerce avec l'Union. En ce qui concerne les commandes des particuliers, seul un certain nombre déterminé de marchandises, remplissant les conditions précitées, peuvent être admises en transit, ce sont: 1° différentes machines et outillages nécessaires pour l'installation des fabriques, pour les besoins des établissements d'utilité publique et pour la construction et la création des routes; 2° médicaments et instruments de chirurgie; 3° papiers à imprimer; 4° automobiles légers et camions; 5° œufs de ver à soie.

PARAGRAPHE 2

La convention douanière irano-russe du 1^{er} octobre 1927.

Le même jour que nous signions avec la Russie cet accord commercial, une convention douanière était signée entre les deux pays. Un protocole annexé à cette convention stipulait que dès la mise en application de celle-ci, les engagements du Gouvernement Iranien découlant de l'article 19 du traité de 1921 et relatifs à la détermination des rapports commerciaux et douaniers entre les deux pays, prendraient fin.

Cette nouvelle convention douanière, qui est la première de cette espèce signée depuis la guerre avec l'Union Soviétique, comprend, comme celle de 1902, trois tarifs annexés: A, B, C.; le premier applicable aux produits russes à leur entrée en Iran, le deuxième aux produits Iraniens à leur entrée en U. R. S. S. et le troisième applicable aux produits iraniens à leur sortie. Quant aux taux de ces tarifs, ils ne sont guère plus favorables à

notre commerce que ne l'étaient ceux du tarif antérieur. Même, dans certains cas, les droits à l'entrée des produits russes en Iran, ont subi un abaissement. D'ailleurs, ces tarifs n'ont guère été appliqués en fait, car la convention devait entrer en vigueur un mois après l'échange de ratifications, lequel n'est intervenu que le 31 janvier 1928.

Or, le premier tarif autonome iranien, est entré en vigueur en mai 1928.

Mais si nous parlons de cette convention ici, c'est que précisément, c'est à l'occasion de sa conclusion qu'on constate l'attitude favorable de l'Union Soviétique, en ce qui concerne l'acquisition de son autonomie douanière par l'Iran. Tout d'abord, on trouve une ébauche de la liberté en matière douanière, dans l'article 6 de cette convention; en voici le texte: « Les taux indiqués aux listes A, B, C sont des maxima, qui pourront en tout temps être réduits ou supprimés. Ceux de la liste B par le Gouvernement des Républiques Soviétiques Socialistes et ceux des listes A et C, par le Gouvernement Persan, sans entente préalable des deux Gouvernements. »

Certes, cette liberté est très limitée, car elle ne s'étend qu'à la réduction et à la suppression des droits, mais elle n'est pas inutile, lorsqu'il s'agit de réduire ou de supprimer des droits de sortie. Mais ce qui montre la bonne disposition du Gouvernement des Soviets, ou du moins le manque d'hostilité de sa part, à l'égard de notre autonomie douanière, c'est l'échange de notes qui a suivi cette convention douanière de 1927. Dans une lettre adressée au Ministre des Affaires Etrangères Iranien, le représentant du Gouvernement Soviétique

reconnaissait la nullité des dispositions de la présente Convention, dans le cas où dans l'intervalle de 5 ans (durée de la Convention) l'Iran venait à élaborer un tarif douanier autonome. Ainsi, l'Union Soviétique reconnaît implicitement, dans cette convention, à notre pays le droit d'acquérir toute liberté en matière douanière. Cette liberté devait être consacrée par la loi du 4 mai 1928 qui dote le pays de son premier tarif autonome.

SECTION II

La Société des Nations et l'Autonomie douanière de l'Iran.

L'Iran qui, en droit strict, était libre, par le traité de 1921, des entraves juridiques et économiques et qui pouvait dès lors profiter de cette liberté pour élaborer un tarif autonome, a voulu cependant faire reconnaître la nécessité de cette autonomie douanière par la Société des Nations, dont il était membre dès le début de la constitution de cette Institution internationale.

La Conférence Economique Internationale, qui se réunissait le 4 mai 1927 à Genève, lui en fournit l'occasion. Les délégués Iraniens présentèrent, à cette conférence, qui s'occupait, parmi d'autres questions, de la question douanière, un memorandum qui résumait la situation économique de notre pays et qui montrait comment notre économie était affectée par un régime douanier défectueux. Ce memorandum commençait par rappeler comment l'Iran, qui s'était déclaré neutre pen-

dant la guerre, en a cependant souffert, situé qu'il était au carrefour des routes stratégiques, et comment par la suite de la dispersion des populations agricoles et la destruction du cheptel national, la famine a dévasté le pays.

Nos industries, dit le mémorandum, liées à l'agriculture, surtout l'industrie du tapis, traversent une crise due à cet état de choses. Nos recettes douanières, qui constituent les ressources fiscales principales du pays, tombent en 1917-18 à 50 % de ce qu'elles étaient avant la guerre. De même le volume du commerce général va en diminuant, ce qui est de nature à inquiéter l'opinion publique, car en Iran, les facteurs invisibles ne jouent qu'un rôle très restreint et le déficit de la balance commerciale signifie déficit de la balance des comptes. A ces difficultés, continue le memorandum, viennent s'ajouter d'autres, qui rendent la tâche de l'Iran, pour sa réorganisation économique, plus difficile. Ce sont, entre autres, les capitulations et les traités inégaux qui portent atteinte à l'intérêt du pays. Malgré ces difficultés l'Iran s'est imposé un programme économique qui a pour but de faire entrer le pays dans le rang des nations les plus prospères.

Après avoir indiqué les points les plus importants de ce programme économique (encouragement des industries existantes par la création d'un nombre raisonnablement limité d'industries nouvelles; la mise en exploitation des richesses minérales; l'amélioration des moyens de transport; la défense du pays contre le dumping, etc... etc...), le mémorandum constate que des résultats satisfaisants, tels que l'équilibre budgétaire, la diminution de la dette publique, la construction du che-

min de fer, etc., ont été déjà enregistrés. Mais on est loin d'avoir réalisé complètement le programme imposé. Pour le faire l'Iran a besoin de ressources fiscales. Ces ressources ne peuvent provenir d'une augmentation d'impôts directs, car dans un pays appauvri et dont les richesses naturelles restent à exploiter, la matière imposable est limitée. C'est pourquoi sans prétendre devenir, en peu de temps, un grand pays exportateur et industriel, l'Iran « peut et doit développer ses exportations, son industrie et son marché national ».

L'industrialisation de l'Iran, dit le mémorandum, n'est pas seulement dans son intérêt propre; elle profite également aux pays industrialisés européens. En effet l'industrie trouve ses débouchés dans les pays industriels; les pays européens auront donc tout à gagner et rien à perdre dans le développement de l'industrie iranienne: « Un client appauvri n'est pas un bon client et un client faible, entravé et paralysé ne peut être qu'un pauvre acheteur, la Perse n'achètera que si elle vend. Le développement de son pouvoir d'achat dépend, dans une mesure essentielle, de sa liberté d'ajuster son tarif douanier à ses propres besoins commerciaux et économiques. Cette liberté, elle ne la possèdera pas, tant que l'élaboration de son tarif douanier sera subordonné à l'accord préalable avec l'étranger ». Ici, le mémorandum pour montrer combien faible est le tarif iranien, donne un tableau indiquant un certain nombre de marchandises qui sont produites ou peuvent l'être en Iran, avec les droits les affectant. Voici ce tableau:

MARCHANDISES	DROITS
Fil de coton	4 % <i>ad valorem</i>
— de laine	1 % —
— de lin et chanvre	3 à 4 % —
— de soie	6 à 7 % —
Tissu de coton ordinaire	3 à 5 % —
— de laine	6 à 7 % —
— — mélangé de coton	1,5 à 5 % —
— de soie	7 à 8 % —
Dentelle importée de Russie. . .	1 % —
Benzine	3,5 % —

Le mémorandum termine en assurant la Conférence Economique que dans le cas où le pays obtienne l'autonomie douanière qu'il sollicite, il n'abusera pas de cette autonomie. Instruit par la Conférence Economique, il élaborera son tarif conformément aux recommandations de celle-ci. Il ne cherchera dans cette élaboration, qu'une augmentation raisonnable des ressources fiscales et « une protection légère, saine et non exagérée de son industrie nationale ». De plus l'Iran se déclare favorable à l'extension de la clause de la nation la plus favorisée, comprise de façon à ne léser aucun intérêt.

Nous verrons, par la suite, que notre pays a agi conformément à ses promesses et que le premier tarif autonome qu'il a élaboré, non seulement n'était pas exagéré, mais était manifestement trop libéral.

Avant la Conférence Internationale, dont nous venons de parler, la question de l'autonomie douanière de l'Iran avait déjà attiré l'attention de la Société des

Nations à l'occasion de la réduction de la production d'opium en Iran.

On sait que l'Iran est un grand producteur d'opium et qu'à ce titre il avait pris une part active dans la Cinquième Commission de la Société des Nations.

En 1926, la Cinquième Commission avait envoyé une commission d'enquête en Iran, afin d'étudier sur place les conditions de la production de l'opium et d'envisager la réduction de cette drogue, ainsi que les moyens par lesquels on pouvait compenser la perte des ressources fiscales consécutive à la réduction éventuelle de sa production.

La Commission d'enquête, après un séjour de trois mois en Iran, prépara un rapport dans lequel, elle envisageait, pour compenser la diminution des ressources fiscales provenant de la réduction de la culture d'opium, l'adoption d'un certain nombre de cultures de remplacement (la soie, le coton, le tabac). Elle prévoyait également l'encouragement des industries familiales indigènes, mais elle reconnaissait que cet encouragement n'était pas possible tant que l'Iran ne possédait pas son autonomie douanière.

Lorsqu'en 1927, le rapport de la commission d'enquête vint au sein de la cinquième Commission, on insista de nouveau sur cette question. Voici comment, M. Alla, délégué Iranien et vice-président de la cinquième Commission, s'exprimait à ce sujet: « Les cultures de remplacement sont difficiles à concevoir et plus difficiles encore à introduire, leurs rendements ne suffiront pas à remplacer dans l'économie nationale les ressources qui constituent la production de l'opium, à moins de créer des industries nouvelles et de faire revi-

vre les industries familiales, jadis si prospères, mais aussi aujourd'hui ruinées par la concurrence des pays à grande production capitaliste. Mais cela n'est possible qu'à l'abri des tarifs appropriés. Toutefois la Perse actuellement n'est pas libre dans l'établissement de ses tarifs; elle s'efforce de se libérer. Si vous reconnaissez cet état de choses comme l'a recommandé la commission d'enquête, la sympathie exprimée par vous favorisera la marche des négociations que le Gouvernement de la Perse a entamées. »

Le 14 septembre 1927, la cinquième Commission prend une recommandation dans le sens indiqué par la Commission d'Enquête et appuyé par les délégués Ira-niens. A son tour, l'Assemblée prend, le 20 septembre 1927, la recommandation suivante : « Le Gouvernement Persan ayant déclaré que le succès de son programme dépendra dans une grande mesure de l'obtention de sa liberté d'action en matière tarifaire, ainsi que la suppression des tarifs de restriction sur les produits persans qui doivent être substitués à l'opium, l'Assemblée exprime l'espoir que les Gouvernements intéressés, ne manqueront pas d'examiner avec la plus vive et la plus favorable attention, les conditions sus-indiquées. »

Le moment, donc, était venu pour l'Iran d'élaborer un tarif autonome; les traités et les conventions qui limitaient depuis le commencement du XIX^e siècle sa liberté d'action en cette matière, étaient abolis, et en 1927, la Société des Nations s'était montrée favorable à son autonomie douanière. De plus les capitulations venaient d'être supprimées. Le Parlement Iranien profitant de ces circonstances heureuses, vota le 13 Ordibehechte 1307 (4 mai 1928) un tarif autonome, qui était encore en vigueur il y a à peine un an.

CHAPITRE II

Le tarif autonome du 4 mai 1928

Pour examiner ce tarif de 1928 qui constitue notre premier tarif autonome, nous étudierons dans une première section ses caractéristiques. Dans une deuxième section, nous donnerons notre appréciation critique à ce sujet. Enfin, dans une troisième section, nous essayerons de voir quelles ont été les conséquences pratiques de ce tarif sur l'évolution de notre commerce extérieur.

SECTION PREMIÈRE

Les caractères du tarif du 4 mai 1928.

L'étude d'un tarif douanier soulève plusieurs questions. Emploie-t-il le système du tarif unique, ou le système du double tarif? Est-il un tarif protecteur ou un tarif fiscal? Utilise-t-il le système des droits *ad valorem* ou le système spécifique? Comporte-t-il des droits de sortie ou non? Considéré sous ces points de vue, le tarif de 1928, emploie le système du double tarif. Il est à tendance fiscale, utilise à la fois le système spécifique et celui des droits *ad valorem* et comporte des droits de sortie.

En ce qui concerne le premier point, le tarif de 1928 comporte comme le tarif français de 1892, deux colonnes de droits. Il y a, d'abord, un tarif maximum qui frappe

les marchandises des pays avec lesquels l'Iran n'a pas passé de traités de commerce et qui sert de base aux négociations; il y a, ensuite, un tarif minimum qui est considéré comme la limite des concessions que peut accorder l'Iran aux marchandises étrangères et qui constitue le minimum de protection considérée nécessaire pour l'industrie et l'agriculture de notre pays.

Le système du double tarif, on le sait, a pour but de réunir les avantages du système des traités de commerce et celui du tarif unique autonome. En effet, alors qu'un tarif annexé à un traité de commerce ne peut être modifié tant que dure ce traité et que sa révision requiert l'accord de l'autre partie contractante, un pays qui emploie le système du double tarif, peut modifier ce tarif à son gré, sans qu'il ait besoin du consentement d'un pays quelconque, et c'est un avantage considérable pour les pays qui sont neufs économiquement, comme c'est le cas de l'Iran, et dont la situation économique est sujette à une évolution perpétuelle.

Si on examine maintenant ce tarif au point de vue du but qu'il poursuit, on constate qu'il présente un caractère beaucoup plus fiscal que protecteur.

Le souci de protéger nos produits agricoles et industriels, s'il n'a pas été complètement méconnu, a été du moins relégué au second plan et c'est l'intérêt fiscal qui a prévalu incontestablement ici. On sait, en effet, que le tarif fiscal, dont l'objet essentiel est l'augmentation des recettes douanières, frappe surtout les objets de consommation dont le pays est tributaire de l'étranger et ne se préoccupe pas, par contre, des marchandises que le pays produit ou peut produire. De plus, le taux des droits dans un tarif fiscal est, en principe, assez bas et

ceci pour ne pas diminuer la consommation dont la restriction diminuerait, à son tour, les ressources fiscales recherchées. Or, nous trouvons ces deux caractères dans notre tarif.

Un grand nombre de marchandises importées, dont des similaires sont produites ou peuvent l'être chez nous, sont exemptées de droits à l'entrée. Voici quelques exemples : les animaux vivants, le bois de chauffage, les légumes frais, viandes et gibiers frais, la paille, la luzerne, le foin, les fruits, etc. D'autres marchandises produites dans le pays, sont frappées des droits très peu élevés. Enfin, à côté de ces produits agricoles, un certain nombre de produits industriels, dont on commence la fabrication en Iran, sont très faiblement frappés ; il en est ainsi des allumettes, des savons, etc. D'autre part, pour les articles qui nous viennent de l'étranger et dont nous ne produisons pas des similaires, le taux des droits n'est pas, non plus, élevé.

Un autre caractère de ce tarif, nous l'avons dit, est qu'il comporte un assez grand nombre de droits de sortie. Voici leur liste : les animaux vivants, armes et accessoires, denrées et conserves alimentaires autres que boissons, les différentes variétés de gommes, matières textiles et leurs applications (tapis), objets d'art et collections, opium, peaux brutes, perles fines.

On voit que les droits de sortie, qui n'existent que très exceptionnellement dans les tarifs des pays européens, jouent un rôle assez important dans notre tarif. Un certain nombre de ces droits de sortie sont, certes, justifiés. On comprend, en effet, qu'un pays frappe de droits de sortie les objets d'art pour empêcher la diminution de son patrimoine artistique. Mais ce que nous

ne comprenons pas, c'est la raison d'être des droits de sortie sur les marchandises dont notre pays a intérêt à faciliter l'exportation. Il en est ainsi pour les animaux vivants qui constituent un article important de notre exportation, il en est de même pour les peaux brutes, pour l'opium et pour les tapis. Il semble que c'est le point de vue fiscal qui a, encore, prévalu ici et qu'on institue des droits sur les marchandises que l'étranger achète, même si les droits de sortie y sont appliqués.

Quant au système de calcul des droits, c'est à la fois le système des droits *ad valorem* et le système des droits spécifiques qui sont employés. Nous avons vu que jusqu'à la convention douanière Irano-Russe de 1902, c'était le système des droits *ad valorem* qui était appliqué. Cette convention a inauguré le système mixte qu'on a maintenu dans le tarif de 1928. Mais si notre tarif comporte à la fois des droits spécifiques et des droits *ad valorem*, il montre une préférence marquée pour ces derniers. Si on fait abstraction des 71 positions exemptes de droits et de trois positions prohibées, parmi les 378 positions restantes, 181 comportent des droits spécifiques et 197 des droits *ad valorem*, ces derniers jouent donc un rôle plus important dans le tarif que les droits spécifiques. Ceci est encore plus marquant pour le tarif maximum; ce tarif, abstraction faite des 21 exemptions et des 16 prohibitions, comprend 187 droits spécifiques et 227 droits *ad valorem*. L'unité employée pour les droits spécifiques est le plus souvent l'unité de poids iranien qui est le man, équivalant à 2 kg 900 gr. Le nombre est employé aussi quelques fois.

SECTION II

Appréciation critique sur le tarif douanier de 1928

Notre critique portera sur trois points essentiels : 1° sur le taux du tarif; 2° sur le mode d'imposition des marchandises et enfin sur la nomenclature de notre tarif.

Un des reproches adressés à ce tarif est la faiblesse de son taux. En effet, c'est un tarif, comme nous l'avons fait remarquer, à tendances fiscales et comme tel, frappe les marchandises importées des droits peu élevés pour ne pas en diminuer la consommation et par contre-coup, les ressources fiscales provenant de la perception des droits les affectant.

Si nous considérons le tarif minimum, qui après tout est celui qui détermine le degré de protection voulu par le législateur, le tarif général, n'étant qu'un instrument servant à amener les Etats étrangers à négocier avec notre pays, nous constatons que le taux des droits qu'il comporte, est relativement bas. Pour donner une idée du degré de protectionnisme de ce tarif, il nous paraît suffisant de prendre la moyenne des droits *ad valorem* du tarif minimum. En additionnant le pourcentage de ces droits *ad valorem* et en divisant le résultat par le nombre des positions, nous avons obtenu le chiffre de 14,6 %, cette moyenne ne tient pas compte des marchandises exemptes de droits. Certes, cette moyenne est toute relative, car plus de la moitié des droits du tarif de 1928 comportent des droits spécifiques. Mais nous croyons qu'elle est suffisante à donner une idée approximative du degré de protectionnisme voulu par la loi.

Un autre fait qui corrobore cette manière de voir et montre que la moyenne des droits du tarif est dans l'ordre indiqué, est le fait que les marchandises omises au tarif, paient un droit de 15 % *ad valorem*, au tarif minimum.

Mais ce qui est encore plus grave, c'est que le degré de protectionnisme, qui est assez faible en général, l'est particulièrement pour les produits agricoles. On sait que l'Iran a été de tous temps un pays agricole et qu'il le reste encore aujourd'hui, et si nous avons, à l'heure actuelle, un certain nombre d'industries, ce sont des industries liées à des produits agricoles, tel est le cas, par exemple, des industries du tissage. Donc, avant tout, il faut protéger l'agriculture; or, il semble que le législateur de 1928 n'ait pas tenu compte de cette condition primordiale de notre prospérité.

Tout d'abord, un certain nombre de produits agricoles sont exempts de tout droit. Or, ce sont précisément les produits qui forment les articles importants de notre exportation. Leur exemption n'aurait pu avoir pour but le ravitaillement du pays des produits nécessaires à l'alimentation de la population. Voici quelques unes des marchandises admises en franchise : d'abord les animaux vivants; si pour une certaine catégorie de ces animaux (les bêtes à cornes), on avait intérêt à les admettre en franchise pour suppléer à la diminution du cheptel national, consécutive à des maladies qui ont frappé ces animaux, il n'en était pas de même pour tous les animaux vivants; il fallait faire ici une distinction.

Une autre catégorie de produits dont l'exemption ne nous paraît pas justifiée, sont les articles compris sous la rubrique « laines, poils et autres matières tex-

tiles ». Notre pays étant un assez grand producteur des matières textiles, on devrait, au lieu d'admettre en franchise ces produits, les frapper lourdement. Nous ne comprenons pas, non plus, l'admission en franchise des matières tels que les fruits frais et les légumes frais, dont nous sommes également un grand producteur.

A côté de ces matières agricoles qui sont absolument exemptes de droits, il y en a d'autres qui sont frappées très légèrement. Tel est le cas des céréales de toutes sortes, et les peaux brutes, qui, quoique constituant un article important de notre exportation, ne sont frappées que d'un droit de 8 % *ad valorem*.

Si nous passons maintenant à l'examen, non plus des produits agricoles, mais des produits industriels qui sont fabriqués chez nous depuis peu de temps, nous constatons que le tarif de 1928 ne les ménage pas mieux. Alors que l'Etat encourage la création des industries nouvelles, tel que le tissage et que les particuliers font des efforts héroïques pour en créer et pour les maintenir, il est étrange que des produits similaires fabriqués à l'étranger et importés en Iran, soient si faiblement frappés.

Une seconde critique qu'on peut adresser au tarif de 1928, est l'existence d'un très grand nombre de droits *ad valorem*. Nous avons vu que plus de la moitié de nos positions tarifaires comportent des droits *ad valorem*. Or, la tendance actuelle, dans tous les pays, est l'adoption du système des droits spécifiques. On ne frappe, aujourd'hui, des droits *ad valorem* que les marchandises dont la valeur ne dépend d'aucun élément mesurable, tel est le cas de certains instruments de musique et d'objets d'art, la valeur de ces objets ne

dépendant pas nécessairement de leur qualité intrinsèque.

Le système des droits *ad valorem* a été abandonné, par les tarifs modernes, à cause des difficultés pratiques de son application. La tâche des employés des douanes, qui comprend l'évaluation des marchandises, la vérification des déclarations des intéressés, etc..., devient de plus en plus difficile avec ce système. De plus, ce système facilite les fraudes. Par contre, le système des droits spécifiques qui diminue ces inconvénients dans une certaine mesure, permet, en outre, de différencier d'une manière plus nuancée le degré de protection douanière. Toutes les marchandises provenant d'origines différentes n'ont pas besoin du même taux de protectionnisme. Les produits ayant la même valeur peuvent avoir besoin d'un protectionnisme différent, suivant leur pays d'origine et suivant la production nationale. Or, le système des droits spécifiques permet de réaliser cette discrimination sans exposer le pays qui adopte de telles mesures à des représailles. Cette dernière remarque nous amène à parler du troisième ordre de critiques, c'est-à-dire de la question de la nomenclature de notre tarif.

À ce point de vue, le tarif de 1928 est très peu détaillé, il ne comprend que 54 articles et 452 positions. Il est certain que c'est un tarif très peu spécialisé. Ceci d'ailleurs s'explique, du moins partiellement, par les raisons suivantes :

Tout d'abord, il y a, pour ainsi dire, une raison d'ordre historique; jusqu'au commencement du xx^e siècle, notre tarif n'était aucunement spécialisé, puisque toutes les marchandises, sans distinction, étaient sou-

mises à leur entrée et à leur sortie au droit uniforme de 5 % *ad valorem*. Au commencement du xx^e siècle, le tarif douanier annexé à la convention de 1902, comportait pour la première fois un commencement de spécialisation. En 1928, on n'a pas voulu ou on n'a pas pu rompre totalement avec le passé.

D'autre part, comme nous l'avons fait remarquer plusieurs fois, le tarif de 1928 est un tarif à tendances fiscales; or de tels tarifs s'accrochent facilement d'un nombre peu élevé de rubriques.

D'un autre côté, le tarif de 1928 comprend, comme nous venons de le voir, pour plus de la moitié de ses positions, des droits *ad valorem*. Or, lorsqu'un tarif emploie le système *ad valorem*, il n'a pas besoin d'un très grand nombre de positions, car les droits se déterminent automatiquement par leur valeur.

Enfin, nous devons remarquer qu'en général les pays agricoles ont des tarifs peu détaillés; la variété des produits agricoles étant beaucoup moindre que celle des produits fabriqués. Or, l'Iran est un pays essentiellement agricole et, à ce titre, il n'a pas besoin d'une spécialisation très poussée.

Quoiqu'il en soit, le degré de spécialisation du tarif de 1928 est très peu développé, si on songe que ce tarif ne possède que 452 positions, alors que les tarifs européens en possèdent plusieurs milliers. Le manque de spécialisation est d'autant plus regrettable qu'un certain nombre d'industries nouvelles commencent à naître sur notre sol, industries qui réclament une protection de plus en plus nuancée et diversifiée. Comment assurer la protection, par exemple, des différentes catégories de tissus non produits auparavant dans le pays

et qui le sont aujourd'hui, sinon en les détachant des rubriques générales sous lesquelles elles étaient comprises jusqu'alors, pour les frapper des droits distincts et proportionnels à leur exigence propre.

D'autre part, nous avons constaté que le tarif de 1928 comprend un certain nombre d'exemptions; ces exemptions auraient eu moins d'inconvénient si la spécialisation était plus poussée. On a, par exemple, admis en franchise tous les animaux vivants; pourquoi? Parce qu'une certaine catégorie de ces animaux avait été atteinte par la maladie, dès lors on avait besoin d'importer cette catégorie de l'étranger et alors on a exempté tous les animaux vivants. Il est certain qu'avec une spécialisation plus poussée on aurait pu éviter de tels inconvénients.

Nous pouvons donner un autre exemple, c'est l'exemption des voitures automobiles. Certes, notre pays qui ne possède pas d'industries automobiles, a tout intérêt, pour développer les entreprises de transport des marchandises et des personnes, d'admettre en franchise une certaine catégorie de véhicules. Mais ici encore par manque de spécialisation, on a exempté toutes sortes de voitures, même des voitures de tourisme, ce qui n'est pas peut-être très sage.

Remarquons en passant que ce que nous préconisons pour notre tarif, ce n'est, ni une spécialisation qui aurait pour but de favoriser les marchandises d'un pays étranger au détriment des autres pays qui bénéficient de la clause de la nation la plus favorisée, ni celle qui aurait pour objet de désavantager les marchandises d'un pays déterminé. Nous considérons que ces deux sortes de spécialisation (préférentielle et différentielle)

doivent être condamnées, comme l'a d'ailleurs fait la Conférence Economique Internationale de 1927. Tout ce que nous demandons, c'est une spécialisation qui aurait pour objet une graduation plus adéquate des droits.

Avant de terminer avec cette question de la nomenclature, il nous faut dénoncer la base défectueuse de la classification des produits. Alors que les pays européens prennent pour la base de leur classification, soit les sciences naturelles, soit la classification de différentes industries (agriculture, élevage, industrie de fabrication, etc...), notre tarif de 1928 prend pour cette base l'ordre alphabétique. C'est ainsi, par exemple, qu'alors que l'article premier de notre tarif, qui commence par la lettre A, est relatif aux aéronautes, l'article 2 est relatif aux animaux vivants. C'est dire qu'aucun ordre logique ne préside à la confection de ce tarif.

Un autre inconvénient que présente au point de vue de la nomenclature, le tarif de 1928, est l'emploi d'une unité de poids et de mesures autre que celles du système métrique, ce qui rend toute comparaison avec les tarifs étrangers difficile.

SECTION III

Les conséquences de la loi douanière de 1928 sur notre commerce extérieur.

La loi douanière de 1928 était en vigueur jusqu'à l'année dernière. Mais il est très difficile de déterminer les conséquences de cette loi depuis sa promulgation jusqu'à son abrogation par la nouvelle loi douanière de 1936, car, à partir de l'année 1931, de nouvelles lois sont interve-

nues qui ont changé complètement notre politique commerciale. Nous faisons ici allusion aux lois sur le monopole du commerce extérieur que nous aurons à étudier.

La loi douanière de 1928, n'a été la seule base de nos échanges avec l'étranger, que pendant une période assez courte, qui va de 1928 à 1931, c'est-à-dire une période de trois ans. Bornons-nous donc à voir dans quel sens a évolué notre commerce général, pendant cette période.

Voici deux tableaux qui montrent respectivement la situation de notre commerce extérieur pendant les trois années qui précèdent et les trois années qui suivent le vote du tarif douanier de 1928. Nous avons exclu à dessein, pour des raisons déjà signalées, les huiles minérales de l'ensemble de nos exportations.

TABLEAU 1

Année	Importation (1)	Exportation (1)	Total	Balance
1304 (1925-26)	881.025	514.702	1.395.727	— 366.323
1305 (1926-27)	787.397	449.762	1.237.159	— 337.635
1306 (1927-28)	807.433	463.138	1.270.571	— 344.295

TABLEAU 2

1307	1928-29)	819.665	480.053	1.299.718	— 439.612
1308	(1929-30)	919.854	487.396	1.307.250	— 432.458
1309	(1930-31)	810.529	458.885	1.269.414	— 351.644

En comparant ces deux tableaux, on constate que la valeur de notre commerce général n'a pas varié beaucoup depuis la promulgation de la loi douanière de 1928.

(1) En milliers de Krans.

Quant à notre balance commerciale, elle reste déficitaire pendant les deux périodes considérées. Mais ce déficit s'est légèrement aggravé depuis l'application du nouveau tarif; c'est ainsi que le déficit de notre balance commerciale qui était de l'ordre de 334 millions de krans en 1927-28, l'année précédant la nouvelle loi douanière, est monté à 439 millions de krans dans l'année qui a suivi le tarif en question.

Voyons maintenant si, du moins, nos exportations ont bénéficié de ce régime douanier. Voici deux tableaux indiquant respectivement la valeur de quelques-uns des principaux articles de nos exportations pendant les deux périodes de trois années antérieure et postérieure à l'application du tarif.

TABLEAU 1

**Valeur en milliers de krans
des principaux produits iraniens d'exportation
avant le tarif de 1928**

	1925-26	1926-27	1927-28
Tapis de laine	117.580	122.564	154.062
Opium	70.430	96.115	43.268
Fruits frais ou secs	89.294	32.020	48.306
Coton brut	61.960	56.493	47.048
Riz . . °.	43.230	20.527	47.021
Laine brute	21.793	23.360	13.468
Peaux préparées	15.232	10.626	14.109
Peaux brutes	16.132	13.638	20.529
Boyaux	15.774	5.590	8.717

TABLEAU 2

**Valeur en milliers de krans
des principaux produits iraniens d'exportation
après le tarif de 1928**

	1928-29	1929-30	1930-31
Tapis de laine	159.351	146.434	124.715
Opium	65.014	70.213	49.130
Fruits frais ou secs	49.613	44.381	57.861
Coton brut	52.680	39.852	31.252
Riz	28.860	33.157	32.011
Laine brute	15.616	15.775	23.264
Peaux brutes	17.509	19.379	9.050
Peaux préparées	9.857	10.551	6.738
Boyaux	12.358	13.663	10.773

Là encore, on constate que la variation de la valeur de nos principaux articles d'exportation n'est pas très marquée

Si l'exportation d'un certain nombre de produits, tels que les fruits et les tapis, a augmenté depuis la loi douanière de 1928, l'exportation d'un plus grand nombre de marchandises a subi une diminution assez sensible; il en est ainsi pour le coton brut, dont l'exportation est tombée de presque 62 millions de krans en 1925-26 à un peu plus de 32 millions de krans en 1930-31. L'exportation de l'opium, des peaux, du riz, a diminué également dans des proportions sensibles.

Somme toute, le tarif de 1928 n'a pas apporté à notre commerce extérieur en général, et à nos exportations

en particulier, l'amélioration qu'on était en droit d'attendre d'un premier tarif autonome. C'est que, comme nous l'avons maintes fois remarqué, c'était la préoccupation fiscale qui a prévalu dans ce tarif. L'augmentation de nos recettes douanières, depuis l'application du tarif en question prouve la justesse de cette matière de voir. Voici quelle a été la progression de nos recettes douanières avant et après la loi douanière de 1928.

**Les recettes douanières
pendant la période de cinq années
qui a précédé la loi douanière de 1928.**

ANNÉES	VALEURS EN MILLIERS DE KRANS
1923-24	75.265
1924-25	91.291
1925-26	93.469
1926-27	91.665
1927-28	89.728

Les recettes douanières depuis le tarif de 1928

ANNÉES	VALEURS EN MILLIERS DE KRANS
1928-29	111.701
1929-30	122.955
1930-31	124.565
1931-32	119.382
1932-33	162.598
1933-34	145.712
1934-35	164.176

CHAPITRE III

Les accords commerciaux et douaniers conclus à la suite de la loi douanière de 1928

L'article unique de la loi douanière de 1928 relatif à la conclusion des accords douaniers avec les pays étrangers était ainsi conçu : « Le Parlement approuve le tarif douanier ci-annexé et autorise le Gouvernement à conclure avec les puissances étrangères des accords douaniers dont les droits ne doivent pas être inférieurs aux droits minima. La durée de ces accords ne doit pas dépasser huit ans.

« Remarque : Les marchandises provenant des pays qui n'auront pas conclu jusqu'au 20 Ordibehecht 1307 (Mai 1928) avec le Gouvernement Iranien, un accord douanier en conformité avec la présente loi, seront passibles des droits maxima stipulés dans le tarif ci-annexé. »

Par conséquent, comme on le voit, c'est le système classique qui est consacré, ici, par le législateur iranien. Il admet les marchandises des pays qui passent des accords douaniers avec notre pays au bénéfice du tarif minimum, alors que les marchandises des autres pays sont passibles du tarif maximum.

Dès la promulgation de cette loi, un certain nombre

de pays étrangers se hâtèrent de passer avec notre pays, soit des accords définitifs, soit, le plus souvent, des accords provisoires suivis plus tard des accords définitifs.

La Grande-Bretagne fut le premier pays qui signa un traité définitif de commerce dès la promulgation de la loi. Dans ce traité, l'Angleterre reconnaissait expressément la nécessité pour l'Iran d'avoir une autonomie douanière, et abrogeait tous les traités antérieurs qui limitaient, d'une façon ou d'une autre, cette liberté.

En vertu de la clause de la nation la plus favorisée que contenait l'article 2, les marchandises anglaises profitaient du tarif minimum iranien et cela sous « la condition d'une parfaite réciprocité ». La durée de ce traité était de huit ans.

Quant à la Russie, nous avons vu que d'après un échange de lettres, intervenu lors de la conclusion du traité de 1927, les effets de celui-ci, devaient prendre fin, si avant son expiration le gouvernement iranien élaborait un tarif autonome. Cette condition ayant été réalisée par la loi douanière de 1928, une nouvelle convention douanière fut conclue le 10 mars 1929, d'une durée de huit ans, durée qu'en vertu de la loi, aucun accord douanier ne devait dépasser. Cette convention contient également la clause de la nation la plus favorisée. Du reste, elle ne présente aucune particularité pour qu'on s'y arrête davantage. Par contre, deux autres conventions de commerce et de navigation conclues, respectivement, en 1932 et 1935, et influencées directement par le régime du monopole du commerce extérieur en Russie soviétique et par la politique du contingentement en Iran, présentent un certain nombre de dispo-

sitions originales. Nous examinerons ces deux accords dans la quatrième partie de cette étude consacrée à la politique du contingentement de l'Iran.

En ce qui concerne les autres pays, ils ne manquèrent pas d'entrer, dès la promulgation de la loi douanière, en négociations avec notre pays, pour passer de nouveaux accords commerciaux et douaniers basés sur une « parfaite réciprocité » et sur le « droit commun international ».

Or, ces accords qui devaient régler, non seulement les questions douanières, mais encore des questions d'établissement, de navigation et consulaires, ne pouvant être conclus immédiatement, des accords provisoires vinrent régler les rapports entre notre pays et les pays européens et extra-européens.

Nous sommes heureux de constater que le premier accord de ce genre fut passé avec la France, le 11 Mai 1929. Les autres pays ne tardèrent pas d'en faire autant. En 1928, les accords provisoires suivants ont été conclus : accord avec les Etats-Unis (14 mai) ; avec l'Allemagne (15 mai) ; avec la Belgique (15 mai) ; avec la Suisse (28 mai) ; avec l'Autriche (17 juin) ; avec les Pays-Bas (20 juin) ; avec l'Italie (25 juin) ; avec la Suède (30 juillet) ; avec le Danemark (8 septembre) ; avec la Norvège (19 novembre).

D'autres accords ont été signés : le 30 mars 1929, avec le Japon, le 24 mai de la même année avec la Grèce, et le 19 juin avec la Hongrie, et enfin le 17 juin 1930 avec l'Egypte.

Tous ces accords étaient passés pour une durée qui n'était pas supérieure, dans aucun cas, à un an, mais quelques-uns d'entre eux ont été prorogés, tel est le cas,

par exemple, de l'accord avec la Hongrie. De plus, ces accords qui réglaient non seulement les rapports douaniers, mais encore les questions d'établissement et consulaires, comportaient, tous, la clause de la nation la plus favorisée sous la condition de réciprocité, de sorte que notre pays accordait le bénéfice de son tarif minimum à un grand nombre d'Etats et qu'ainsi le tarif minimum était devenu très vite, grâce à la clause de la nation la plus favorisée, un tarif général.

Bientôt, des accords définitifs vinrent remplacer, peu à peu, les accords provisoires sus-indiqués. Nous avons déjà dit quelques mots des traités définitifs que notre Gouvernement a passés avec l'Angleterre et la Russie. Voici les autres accords définitifs conclus : la convention de commerce et de navigation avec l'Allemagne (17 février 1929); la convention de commerce et de navigation avec la Tchécoslovaquie (30 avril 1929); la convention de commerce, de navigation et d'établissement avec l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise (9 mai 1929); la convention d'établissement de commerce et de navigation avec la Suède (10 mai 1929); le traité d'amitié, de commerce et de navigation avec la Norvège (8 mai 1930); le traité d'amitié, d'établissement et de commerce avec le Danemark (20 février 1934).

En dehors de ces accords qui réglaient définitivement les questions commerciales et douanières, les traités d'amitié signés avec l'Egypte (28 novembre 1928), avec l'Afghanistan (27 décembre 1928), avec la Lettonie (15 janvier 1929), avec la France (10 mai 1929), avec le Hedjaz (24 août 1929), avec l'Italie (5 septembre 1929), avec la Lithuanie (13 janvier 1930), avec les Pays-Bas (12 mars 1930), avec l'Esthonie (3 octobre 1931), pré-

voyaient expressément la conclusion à brève échéance, des conventions commerciales et douanières.

Quoiqu'il en soit, la durée des conventions commerciales conclues ne dépassait pas, conformément à la loi de 1928, la période de 8 ans, partant de cette dernière loi. En d'autres termes, toutes ces conventions prenaient fin en mai 1936. D'autre part, presque toutes ces conventions accordaient le bénéfice du traitement de la nation la plus favorisée aux pays co-contractants, sous la condition « d'une parfaite réciprocité ». Evidemment, il ne s'agit là que d'une réciprocité de droit. Autrement dit, la clause de la nation la plus favorisée est, ici, inconditionnelle. Notre pays accorde le bénéfice de cette clause à son co-contractant sous la seule condition que celui-ci le lui accorde également. Nous ne sommes donc pas en présence d'une clause de réciprocité, dans le sens précis du terme, d'après laquelle un pays contractant ne peut bénéficier des avantages accordés à un pays tiers, par son co-contractant, qu'en accordant à ce dernier des avantages équivalents à ceux concédés par le pays tiers.

Remarquons ici que l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée a empêché notre pays de passer — comme l'autorisait la loi douanière de 1928 — des accords douaniers sur la base d'un tarif intermédiaire entre le tarif maximum et le tarif minimum. Le tarif minimum est devenu ainsi le tarif généralement appliqué.

Signalons, enfin, à propos de la conclusion des conventions commerciales et douanières, une loi de juin 1930. Cette loi a pour but d'amener les pays étrangers à passer avec l'Iran des traités de commerce. En effet,

nos relations commerciales à cette époque avec un certain nombre d'entre eux, n'étaient réglées par aucun accord définitif; d'autres pays n'avaient passé avec nous que des conventions douanières. Tel était le cas de la Russie.

Or, ce régime qui permettait à un pays de bénéficier, par un simple accord douanier, de notre tarif minimum sans qu'il fût obligé de négocier un accord commercial et de nous faire, au besoin, des concessions, présentait un obstacle au développement de notre commerce extérieur. C'est pourquoi la loi précitée de 1930 exige la conclusion simultanée, et pour une même durée, des conventions douanières et des traités de commerce. L'article premier de cette loi est ainsi conçu : « A l'expiration des délais des traités de commerce et de douane existants, la conclusion séparément de traités ou accords de commerce et de douane sera interdite; les questions relatives à la douane et au commerce devront absolument figurer ensemble dans le même traité ou accord, et cela pour le même délai de temps.

« La prorogation des traités existants équivaut à la conclusion de nouveaux traités. »

D'autre part, d'après la même loi, les relations commerciales avec l'Iran et les pays qui n'ont signé aucun accord avec lui seront régies par le principe de la réciprocité.

CHAPITRE III

Le tarif douanier du 21 mai 1936

Jusqu'à l'année dernière, le tarif en vigueur chez nous était celui de 1928 étudié dans le chapitre précédent. Or, depuis cette date, les conditions économiques du pays ont subi des modifications; d'autre part, les défauts techniques du tarif que nous avons signalés ont déroulé leurs conséquences fâcheuses dans l'intervalle, de sorte que le gouvernement iranien a jugé nécessaire d'élaborer un tarif nouveau en 1936, date à laquelle les conventions douanières passées avec les pays étrangers sur la base du tarif de 1928, prenaient fin. Le nouveau tarif est plus qu'une révision de l'ancien; il présente par rapport à ce dernier un certain nombre de différences fondamentales. Nous croyons de bonne méthode de comparer ces deux tarifs sur un certain nombre de points essentiels. Nous dégagerons ainsi les caractéristiques et donnerons une idée de la structure du tarif récent de 1936, sans avoir à entrer dans ses détails. Nos comparaisons porteront sur les points suivants : le but protecteur ou fiscal poursuivi par les deux tarifs; le degré plus ou moins poussé de spécialisation; l'emploi du système *ad valorem* et spécifique; l'existence des droits de sortie et enfin l'unité, ou pluralité des tarifs.

En ce qui concerne le premier point, nous avons vu que le tarif ancien présentait un caractère fiscal indéniable. Le législateur qui l'avait voté, cherchait avant

tout à accroître les recettes douanières. Le taux moyen des différents droits était relativement modéré, car un taux élevé aurait conduit à l'abstention des consommateurs et aurait diminué les recettes. Le tarif nouveau, par contre, part d'un point de vue différent. Certes, le point de vue fiscal n'est point sacrifié; il a joué même un rôle important dans la confection du tarif. Mais le législateur en le votant a voulu, avant tout, assurer aux produits nationaux et aux industries naissantes un protectionnisme en rapport aux circonstances économiques du moment. Voici ce que dit à ce propos le préambule de la loi du 21 mai 1936 : « Considérant que les traités douaniers de l'Iran avec les pays étrangers qui ont été conclus conformément à la loi du 13 Ordibehecht 1307 (4 Mai 1928) prennent fin le 20 Ordibehecht de l'année courante (10 Mai 1936), et d'autre part, considérant que le tarif douanier actuellement en vigueur, sans compter quelques imperfections d'ordre technique, ne garantit pas les besoins actuels du pays, un nouveau tarif douanier élaboré par le gouvernement et annexé à la présente proposition de loi est soumis à la ratification du Parlement. »

D'autre part, la commission chargée de préparer le tarif indiquait, en premier lieu, parmi les différents objectifs qu'il poursuivait, celui de la protection des produits et l'encouragement des industries naissantes, les autres considérations, tels que le souci d'accroître les recettes douanières, la sauvegarde des intérêts des consommateurs, la simplification dans l'application du tarif et la prévention de la contrebande, ne venaient qu'après.

Pour adapter autant que possible le degré de pro-

tectionnisme aux exigences des producteurs et des industriels du pays, la commission a réparti l'ensemble des marchandises en plusieurs catégories à chacune desquelles elle a appliqué un degré de protection plus fort qu'à la précédente. Voici quels sont ces différents groupes de marchandises :

1° Les matières premières indispensables aux industries nationales. Ces produits étaient frappés des taux les moins élevés.

2° Les produits fabriqués, machines et outils nécessaires à l'industrialisation du pays, de même que les véhicules de toutes sortes servant à développer le transport des personnes et des marchandises.

3° Les produits agricoles d'une consommation courante et dont des similaires sont produits dans le pays mais qui, étant donné leur prix bas et la cherté de leur transport, n'exigent pas une protection poussée.

4° Les produits agricoles qui ne sont pas d'une consommation courante.

5° Les produits fabriqués qui sont de première nécessité et dont les similaires ne sont pas produits en Iran.

6° Les objets fabriqués d'une consommation courante et dont les similaires sont produits dans le pays.

7° Toute marchandise qui présente un caractère somptuaire. Cette dernière catégorie est frappée le plus lourdement.

On voit, par conséquent, que des principes rationnels ont présidé à la nouvelle tarification, et on s'attendrait à une augmentation importante dans le taux moyen des droits. Or, il n'en a pas été ainsi. A vrai dire, il est difficile d'évaluer le pourcentage d'augmentation de nouveau tarif par rapport à l'ancien, étant donné que le

tarif récent ne comporte presque que des droits spécifiques. Il résulte, cependant, de la déclaration du Ministre des Finances, faite le 21 mai 1936 devant le Madjlesse, que le taux moyen du nouveau tarif est peu supérieur à celui de l'ancien.

Pour certaines marchandises d'un usage courant, ce taux n'a subi aucun relèvement par rapport à l'ancien tarif. Il en est ainsi pour les tissus tels que les percales, les velours, les indiennes, les étoffes en fil et toute autre étoffe d'un usage courant, exception faite des étoffes duvetées, pour lesquelles il y a un relèvement du droit minime, puisqu'il n'est que de 0,075 rial par mètre. Même pour certains tissus duvetés, tels que les velours, les droits n'ont augmenté que dans le cas où leur valeur est inférieure à 60 rials par mètre. En général, les tissus tels que les étoffes de pure laine et les draps dont la valeur varie entre 60 et 90 rials, paient des droits variant entre 2,4 et 3,6 rials par mètre, c'est-à-dire des droits variant entre 2,66 % et 6 %. Les droits sont encore moins élevés pour les étoffes de soie, tels que les crêpes de chine, les crêpes en satin, les toiles de soie. Ces différents tissus dont le prix varie de 20 à 45 rials par mètre, acquittent des droits variant entre 0,5 et 3 rials. D'autre part, les droits pour un nombre limité de marchandises ont été même réduits par rapport à l'ancien tarif. C'est ainsi que les droits sur les papiers pour les journaux, revues et les marchandises similaires, indispensables aux imprimeurs et aux écoles, ont subi une réduction de 8 % par rapport au tarif ancien. D'autres articles d'un usage courant, mais d'une moindre importance, sont légèrement frappés. Il en est ainsi des verres de lampe qui se vendant de 0,60 à 0,75 rial par pièce, paient 0,03 rial environ, soit

un droit de 4 à 5 %. Un autre article du même genre et d'un usage courant, les toiles incandescentes des lampes, utilisées dans les magasins, n'a subi qu'une augmentation de 4 rials pour 300 pièces, ce qui est minime (1).

On voit par conséquent que, somme toute, le tarif nouveau ne présente pas un degré de protectionnisme considérable comparé à l'ancien. Dans un article paru dans le bulletin de la Banque Mellié-Iran (2), on a estimé, tout en entourant cette estimation de réserves, que l'augmentation du nouveau tarif, par rapport à l'ancien, est de l'ordre de 20 %. Tout ce qu'on peut dire, c'est que le tarif de 1936, tout en étant un tarif plus protecteur que celui de 1928, n'assure pas un degré de protectionnisme suffisant à notre agriculteur et à nos industries nouvellement créées. Ceci ne présente pas, pour le moment, de graves inconvénients, car actuellement l'Iran possède, comme nous le verrons bientôt, un instrument de protection efficace; nous faisons allusion au système du contingentement. Mais si un jour nous devons revenir au régime normal, en ce qui concerne les échanges avec l'Etranger, il faut procéder à une révision, dans le sens d'un relèvement des droits du tarif actuel.

La faible majoration du présent tarif s'explique d'ailleurs facilement. Tout d'abord, nous avons déjà dit que la commission chargée de sa préparation était guidée dans ses études par plusieurs considérations. La pre-

(1) Bulletin de la Chambre de commerce franco-iranien, numéro 26, p. 15; explications données au Parlement iranien par le ministre des Finances sur le nouveau tarif douanier.

(2) Bulletin de la Banque Mellié, n° 7.

nière de ces considérations était, certes, la protection des produits nationaux, mais il y en avait d'autres qui étaient difficilement conciliables avec la première. Tel était le souci d'accroître les revenus des recettes douanières. En principe, des droits de douane, pour être productifs, doivent comporter un taux assez modéré, autrement la matière imposable peut diminuer, voire disparaître. Il peut arriver par conséquent qu'un produit, qui a cependant besoin d'un degré de protection élevé, soit légèrement frappé. C'est ce qui s'est produit, en fait, pour notre tarif actuel, et la commission d'élaboration a souligné que, pour tenir compte du côté fiscal de la question, elle a été obligée dans certains cas, non seulement de ne pas majorer les droits, mais même de les diminuer.

Une autre considération qui a eu pour résultat d'atténuer le relèvement des droits exigés par les différents produits, était le désir de sauvegarder l'intérêt du consommateur. C'est ainsi que pour préserver la santé publique, certains produits pharmaceutiques ont été exemptés de droits. Les droits, pour certaines autres marchandises de première nécessité et qui étaient monopolisées par l'Etat, n'ont pas été relevés. Tel est le cas des tissus de coton et les sucres, qui supportaient déjà des droits assez considérables. Enfin, un dernier fait qui a empêché une majoration par trop considérable des droits, était l'existence sur quelques produits d'une multitude de taxes, autres que les droits de douane et dont la totalité dépassait souvent ceux-ci. Parmi ces taxes il y avait la taxe de route, vestige des droits des douanes intérieures; il y avait les taxes frappant les certificats d'exportation et les taxes sur les importations monopo-

lisées par l'Etat. Voici à titre d'exemple, dans quelles proportions les droits de douane proprement dits et la totalité des différentes taxes précitées, frappent un certain nombre de marchandises.

LES DROITS DE DOUANE		LES AUTRES DROITS
Les tissus de coton.	17 %	60 %
Les tissus de laine.	17 %	60 %
Sucre	134 %	212 %
Thé	65 %	88 %
Galoches	27 %	44,5 %
Café	70 %	35 %

Etant donné que ces différentes taxes frappent dans des proportions considérables certaines marchandises, une augmentation des droits de douane équivaldrait à une quasi-prohibition.

Le deuxième point de comparaison entre les deux tarifs se rapporte au système d'imposition des marchandises. Dans le tarif précédent la majorité des positions comportaient des droits spécifiques, mais les droits *ad valorem* ne jouaient pas moins un rôle important, le tarif en question en comportait 181 sur les 452 positions qu'il comprenait. Le tarif nouveau a, pour ainsi dire, rompu avec le système des droits *ad valorem* et a adopté celui des droits spécifiques. En ceci il a suivi l'exemple des pays modernes. Sur 1.260 positions que comprend le nouveau tarif, 33 positions seulement supportent des droits *ad valorem*, les autres sont chargées des droits spécifiques. La qualité physique considérée ici, est le poids. Il y a lieu de signaler, ici, une heureuse innova-

tion à ce propos; alors que dans l'ancien tarif l'unité de poids employée était le man (unité iranienne de poids) dans le tarif actuel, l'unité employée est le kilogramme. Cet emploi du système métrique, qui a le mérite de faciliter les opérations mathématiques, permet en outre une comparaison plus aisée des taux de notre tarif avec ceux des tarifs des pays étrangers.

Pour revenir à l'emploi du système spécifique dans le présent tarif, nous avons déjà dit, dans le chapitre précédent ce que nous pensons de ce système. Remarquons ici que ce qui a déterminé le législateur iranien dans le choix du système en question semble être surtout les avantages pratiques qu'il présente comparé au système des droits *ad valorem*. En effet, parmi les considérations qui ont guidé la commission dans l'élaboration du nouveau tarif, figuraient le désir de faciliter la tâche des services douaniers et celui de prévenir les fraudes et la contrebande. Or, il est certain — et la commission le faisait remarquer dans son rapport — que ces deux objectifs peuvent être atteints plus facilement par le système des droits spécifiques que par celui des droits *ad valorem*. D'une part, en effet, les employés des douanes, dans ce système, pour appliquer les droits, n'ont qu'à compter ou peser les marchandises, ils n'ont pas à les évaluer, opération difficile et qui peut donner lieu à des contestations entre les commerçants et l'Administration. En ce qui concerne les fraudes, elles sont moins à craindre, étant donné que le recours au procédé du double factures n'est guère possible. Enfin, dans une époque comme la nôtre, où les fluctuations des monnaies nationales sont fréquentes, et que, par conséquent, la notion de valeur devient de plus en plus fuyante, il

est plus sage d'abandonner, comme l'a fait notre tarif, le système *ad valorem*.

Considérons maintenant le troisième point qui est relatif à la spécialisation. L'emploi du système spécifique, dans un tarif à but protecteur, amène nécessairement une certaine spécialisation. En effet, toutes les marchandises dans un tel tarif n'ont pas besoin du même degré de protection; chaque catégorie de produit, étant donné les conditions différentes de sa production, le pays de sa provenance, etc..., a besoin d'un degré de protection différent. Cette différenciation se fait, pour ainsi dire, d'une manière automatique dans le tarif qui emploie les droits *ad valorem*. Il en est tout autrement pour les tarifs qui utilisent le système spécifique. Dans ce dernier cas, il faut pour diversifier la protection, conformément aux exigences des produits envisagés, subdiviser de plus en plus les marchandises pour frapper chacune de ces subdivisions d'un droit distinct. Le nombre des positions augmente ainsi, de plus en plus et la spécialisation se trouve poussée. C'est ce qui s'est produit effectivement pour notre tarif. Le souci d'une protection rationnelle, d'une part, l'emploi du système spécifique, d'une autre, ont eu pour conséquence une spécialisation, quelque peu, poussée du nouveau tarif par rapport à l'ancien. Alors que ce dernier ne comptait que 452 positions, le tarif actuel en comprend 1.260. Voici quelques exemples de cette spécialisation :

NATURE DES MARCHANDISES	NOMBRE	NOMBRE
	DES	DES
	POSITIONS (Ancien tarif)	POSITIONS (Nouveau tarif)
Tissus de coton pur.....	9	24
« laine pure.....	3	10
« soie artificielle....	1	6
« soie naturelle pure.	4	9
« coton mélangé de laine y compris les poils.....	5	7

Ajoutons ici que la classification des produits portés au nouveau tarif a été faite d'une manière plus logique que dans le tarif précédent, lequel adoptait l'ordre alphabétique. Le tarif nouveau qui comprend 20 chapitres et qui se subdivise en 57 articles s'inspire, au contraire, d'une manière assez peu stricte d'ailleurs, de la classification tripartite des règnes végétal, animal et minéral.

Disons quelques mots maintenant des droits de sortie. Le nouveau tarif, comme l'ancien, comprend un certain nombre de droits frappant les marchandises à leur exportation. Ces marchandises sont groupées sous 5 rubriques. Ce sont : 1° les objets d'art et d'antiquité ; 2° les peaux ; 3° les denrées de nature alimentaire, les animaux vivants ; 4° les gommes adragantes ; 5° les tapis de couleur fixe et couleur non fixe. Ces différentes rubriques sont réparties en 27 positions.

Dans l'ancien tarif, les marchandises frappées à leur sortie étaient groupées sous dix numéros et englobaient 37 positions différentes. Par conséquent, le

tarif nouveau présente, par rapport à l'ancien, un progrès incontestable, étant donné qu'il a supprimé les droits de sortie pour un certain nombre de marchandises dont l'exportation ne peut que profiter au progrès économique de notre pays. Mais il faut avouer que dans le tarif actuel le nombre des droits de sortie est encore assez grand, si on se rappelle que dans certains pays les droits de sortie sont purement et simplement supprimés.

Une dernière différence qu'il faut signaler entre le tarif précédent et le présent tarif, est que ce dernier ne comprend qu'une colonne de droits, alors que le tarif de 1928 en comprenait deux : une constituant le tarif minimum et l'autre le tarif maximum.

Nous avouons que nous ne comprenons pas très bien cette substitution du système du tarif unique au système du double tarif. Il semble résulter du rapport de la commission d'élaboration que le système du tarif unique assure d'une manière plus complète la pleine autonomie tarifaire de notre pays. Evidemment, le souci de se donner un tarif autonome, doit passer au premier plan, mais à notre sens le système du double tarif n'est pas du tout incompatible avec cette autonomie. Le pays qui l'adopte, peut modifier ses deux tarifs, au même titre que son tarif unique. De plus, il ne faut pas oublier qu'un tarif rationnel, abstraction faite de la protection des produits et des recettes budgétaires qu'il recherche, doit poursuivre un troisième but, celui d'amener les pays étrangers à négocier avec lui et à lui accorder, éventuellement, des concessions. Or, le système du tarif unique, tel qu'il est conçu en Iran, est celui qui s'écarte le plus de cet objectif. En

effet, comme nous le verrons, le Gouvernement Iranien n'est autorisé, dans les conventions douanières qu'il passerait avec les pays étrangers, à accorder aucune réduction sur le tarif de 1936. Il en résulte que ce dernier tarif s'appliquera, en principe, aux marchandises provenant de tous les pays, qu'ils aient ou non, conclu des accords douaniers avec l'Iran. De sorte que les Etats étrangers, sachant d'ores et déjà que la conclusion d'une convention douanière avec notre pays, ne pourra pas avoir pour effet une réduction des droits du tarif général pour leurs marchandises, ne seront pas incités à entamer des négociations avec notre pays et à lui accorder, au besoin, des concessions. Il est vrai que la loi douanière de 1936 essaye d'atténuer, dans une certaine mesure, les inconvénients de ce système. A ce propos, l'article 2 autorise le Gouvernement de majorer, dans une proportion convenable, les droits portés au tarif actuel, pour la totalité ou pour un certain nombre de marchandises provenant des pays dont le tarif ou tout autre droit et formalités douanières, entravent les exportations iraniennes. Les dites majorations seront proposées par le Ministre des Finances, et mises en application dès leur approbation par le Conseil des Ministres. De tels procédés ne nous paraissent pas de nature à rendre facile la négociation des accords commerciaux et douaniers. On peut se demander d'ailleurs dans quel cas on peut dire que le tarif, ou la réglementation douanière d'un pays quelconque, porte préjudice à nos exportations. C'est une question de fait, qui peut donner lieu à des contestations interminables.

Cette possibilité d'une majoration éventuelle des droits nous fait penser à des mesures prises par les

Etats-Unis. On sait que, d'après certains bills, les marchandises des pays qui pratiquaient à l'égard des produits provenant des Etats-Unis, un tarif injustement différentiel, se voyaient appliquer des droits supplémentaires. Or, si ce système n'a pas présenté pour les Etats-Unis des inconvénients, c'est que c'est un pays qui peut, grâce à sa production intense et variée et à sa richesse quasi inépuisable, se passer, dans une certaine mesure, des produits étrangers. Il en est tout autrement de notre pays. Si par l'étendue de son territoire et ses richesses minières non exploitées, l'Iran d'aujourd'hui peut être comparé, dans une certaine mesure, aux Etats-Unis du ^{xix}^e siècle, sa situation économique actuelle en est toute différente. En effet, au point de vue économique, nous ne pouvons pas nous suffire à nous-même et nous avons tout intérêt, surtout depuis que nous avons commencé à créer de petites industries, à développer nos échanges et à étendre nos rapports commerciaux avec les différents Etats. Le tarif unique tel qu'il est pratiqué chez nous est-il favorable à cette extension ? Nous ne le croyons pas. Nous pensons que le système du double tarif est celui qui présente le moins d'inconvénient, à cet égard, pour notre pays. Sur ce point, par conséquent, nous estimons que l'ancien tarif était plus recommandable.

QUATRIEME PARTIE

LA NOUVELLE TENDANCE PROTECTIONNISTE LE MONOPOLE DU COMMERCE EXTERIEUR

Nous avons vu, lorsque nous traitons à grands traits de l'histoire de notre régime douanier, que celui-ci a été toujours libéral. Cette politique du libéralisme en matière douanière, nous l'avions respectée jusqu'à ces dernières années et lorsque notre pays a pu finalement obtenir son autonomie douanière, un des reproches adressé à juste titre, à notre premier tarif autonome, était le degré insuffisant de protection douanière qu'il assurait.

Or, depuis quelques années, les lois sur le monopole du commerce extérieur, en entravant celui-ci ont dévié notre politique commerciale du principe du libéralisme.

On est donc étonné, lorsqu'on voit, qu'après cette politique libre échangiste, nous avons, par les lois sur le monopole de commerce extérieur, introduit le système protectionniste. Il est vrai qu'il ne s'agit pas ici d'un véritable monopole du commerce, tel qu'il est entendu en U. R. S. S., par exemple, et qu'on est, comme nous le verrons plus tard, en face d'une politique du contin-

gement. Mais ce qui est certain, c'est que nous sommes en face d'une tendance vers le protectionnisme.

Nous étudierons la réglementation de notre commerce extérieur dans trois chapitres. Dans le premier chapitre nous exposerons, d'abord, les causes qui l'ont suscitée et ensuite son mécanisme. Dans le deuxième chapitre nous donnerons notre appréciation critique au sujet de cette réglementation. Et, enfin, dans le troisième chapitre, nous verrons comment notre politique commerciale contractuelle a été influencée par les mesures sur le monopole du commerce extérieur.

CHAPITRE PREMIER

Le monopole du commerce extérieur en Iran — ses causes — son mécanisme.

On est en droit de s'étonner du revirement brusque intervenu dans notre politique commerciale dans le sens d'un renforcement du protectionnisme résultant des lois sur le monopole du commerce extérieur. Cette nouvelle tendance demande donc une explication.

SECTION PREMIÈRE

Les causes de l'institution du monopole du commerce extérieur en Iran.

On peut grouper ces causes sous trois chefs : d'abord, les causes monétaires; en second lieu, l'interdépendance de notre vie économique avec celle de la Russie soviétique et, enfin, la volonté ferme du Gouvernement Iranien de réaliser le progrès économique du pays.

Examinons la première série de causes, c'est-à-dire les causes monétaires. Le 18 mars 1930, le Madjelesse votait une loi monétaire qui avait pour but l'adoption du système d'étalon-or. L'adoption de cet étalon était dictée par la nécessité d'enrayer les fluctuations de notre monnaie, fluctuations dont l'une des causes était la baisse de la valeur de l'argent métal. L'ancienne unité

monétaire, le kran fut remplacé par le rial or, défini par 0,07322382 gr. d'or fin. La circulation comportait à la fois des monnaies d'or et d'argent, ainsi que des pièces de nickel. La frappe effective des pièces d'or était reportée à une date ultérieure. D'autre part, si la frappe était libre, en ce qui concerne les pièces d'or, pour les particuliers, il n'en était pas de même pour les pièces d'argent dont la frappe ne pouvait être exercée que par le Gouvernement. La circulation devait être couverte à la fois par une encaisse or et par des devises étrangères convertibles en or.

Nous ne saurions pas entrer dans les détails de cette loi qui était en réalité une loi de principe, dans ce sens qu'elle posait seulement les bases de l'adoption de l'étalon-or, et renvoyait les détails de son application à des lois postérieures. Du reste, ce système devait être modifié par la loi du 13 mars 1932 (22 Esfand 1310), qui suspendait la convertibilité des billets de banque et des pièces d'argent, par la suite de la dévalorisation de la monnaie anglaise dont la nôtre était solidaire. Ce que nous voulons retenir ici, c'est qu'à partir du 18 mars 1930 nous avons abandonné l'étalon argent et nous n'avons pas encore adopté, effectivement, l'étalon or. On conçoit facilement, qu'une telle situation n'était pas de nature à assurer la stabilité que nous cherchions à notre monnaie; bien au contraire, cette dernière était plus que jamais sujette à des fluctuations, n'étant basée effectivement ni sur l'or, ni sur l'argent.

Parmi les facteurs multiples qui pouvaient influencer notre change, il y en avait un qui attira particulièrement l'attention du législateur; c'était la situation déficitaire de notre balance des comptes.

Un déficit de la balance des comptes, en provoquant une demande accrue des devises étrangères, rehausserait la valeur de ces dernières par rapport à notre monnaie nationale; par contre, un excédent de cette balance susciterait une plus grande demande de notre monnaie et en soutiendrait le cours. Il fallait donc, à tout prix, réaliser un excédent de la balance des comptes ou, du moins, enrayer le déficit existant. On s'inspirait, comme on le voit, de la théorie classique de l'influence de la balance des comptes sur le change, et c'est pour réaliser un excédent de la balance des comptes que le parlement iranien a été amené à voter les lois sur le monopole du commerce extérieur.

A ces causes monétaires venaient s'ajouter des causes d'une autre nature. Nous avons eu, au cours de ces pages, l'occasion de voir combien nous dépendons de la Russie en ce qui concerne notre vie économique. L'Union Soviétique constitue le débouché le plus important pour nos exportations. Or, depuis que l'Etat soviétique détient le monopole du commerce extérieur, il essaye de nous vendre le plus et de nous acheter le moins possible. Pour pouvoir lutter, sinon à armes égales, du moins à armes similaires, avec la politique commerciale de l'U.R.S.S., notre pays a été amené à régler très fortement son commerce extérieur et à adopter sous le nom de monopole du commerce extérieur, une politique du contingentement s'étendant sur toutes les marchandises.

Enfin, il convient de signaler une troisième raison qui, à notre avis, n'est pas la moins importante. C'est la poussée de l'esprit du nationalisme qui, depuis le règne de sa Majesté le Schah actuel, se manifeste dans

tout ordre d'activités. Dans l'ordre de l'activité économique, qui nous préoccupe ici, le Gouvernement actuel a voulu doter notre pays de ce qu'on est convenu d'appeler « l'économie complexe » ; en d'autres termes, on a voulu, autant que possible, libérer l'Iran de la nécessité de se procurer des marchandises, indispensables à sa vie, de l'étranger, afin qu'il puisse suffire, dans une certaine mesure, à lui-même. Pour réaliser ce but, il fallait suivre une politique protectionniste et notre pays a cherché cette politique dans la réglementation du commerce extérieur, c'est-à-dire, en fait, dans la politique du contingentement qui constitue le dernier mot de la technique protectionniste.

SECTION II

Le mécanisme du monopole du commerce extérieur.

Avant d'examiner dans leurs détails les mesures législatives réglementant le monopole du commerce extérieur, nous tenons à faire remarquer que les termes de « monopole du commerce extérieur » ne sont pas très appropriés à l'ensemble des mesures en question. Nous les emploierons, car ce sont les termes indiqués par les lois elles-mêmes. Mais en examinant le mécanisme de la réglementation dont il s'agit, nous verrons qu'on est plutôt en face d'une politique du contingentement, qu'un véritable monopole du commerce extérieur.

Les lois fondamentales, en la matière, sont les suivantes :

Il y a, d'abord, la loi du 6 Esfand 1309 (25 février

1931) qui dans son article unique pose le principe de la réglementation. C'est cette loi qui est connue sous le nom de « la loi sur le monopole du commerce extérieur ». D'après elle, à partir de sa promulgation, le commerce extérieur iranien devient monopole de l'Etat et le droit d'importation ou d'exportation des marchandises, ainsi que celui de la fixation provisoire ou permanente de la quantité de ces marchandises à exporter ou à importer, sont concédés au Gouvernement.

Une deuxième loi, dite la « loi supplémentaire à la loi du monopole du commerce extérieur », est votée le 20 Esfand (11 mars 1931), pour la mise en application de la première.

Ces deux lois ont été suivies d'un règlement ministériel précisant les détails de leur application.

Le régime du monopole du commerce extérieur, ainsi institué, a été légèrement modifié par une loi en date du 19 Tyr 1311 (10 juillet 1932) appelée « la nouvelle loi sur le monopole du commerce extérieur ». Cette nouvelle loi, qui a remplacé les deux lois du 6 et 20 Esfand 1309 (25 février et 11 mars 1931), s'inspirait du même esprit que ces dernières. Elle avait pour but de prévenir certains abus auxquels donnait lieu l'application des premières mesures législatives. Parmi les modifications apportées au régime antérieur, par cette loi nouvelle, il y en avait une qui présentait un intérêt particulier, c'était un contrôle plus rigoureux sur les transactions des devises provenant des exportations.

Enfin, la nouvelle loi sur le monopole du commerce extérieur a été modifiée, à son tour, dans certaines de ses dispositions, par la loi du 10 Esfand 1314 (1^{er} mars 1936) sur le contrôle des devises et la récente loi du 12

Aban 1315 (novembre 1936) sur l'estimation de la valeur des marchandises.

Pour voir à grands traits la réglementation du commerce extérieur, telle qu'elle fonctionne aujourd'hui chez nous, nous étudierons dans un premier paragraphe, la réglementation du commerce des marchandises et, dans un deuxième paragraphe, la réglementation des transactions des devises qui, bien que n'ayant pas sa source dans les lois sur le monopole du commerce extérieur, trouve, cependant, sa place dans ce chapitre, étant donné que le contrôle sur la transaction des devises a une répercussion indéniable sur le commerce des marchandises.

PARAGRAPHE PREMIER

La réglementation du commerce des marchandises

Les termes de l'article premier de «la nouvelle loi sur le monopole du commerce extérieur» sont très généraux. D'après cet article qui remplace l'article unique de la loi du 6 Esfand 1309 (25 février 1931), le commerce extérieur de l'Iran est le monopole du Gouvernement; le droit de l'importation et de l'exportation de tous produits naturels et industriels, de même que la désignation des quantités et limites de l'importation et de l'exportation sont cédés au Gouvernement. Donc, en principe, la réglementation s'étend aussi bien aux exportations qu'aux importations. Mais en réalité, c'est la réglementation des importations qui a été visée particulièrement par le législateur; les mesures concernant les exportations étant,

en fait, beaucoup moins rigoureuses. Ceci est d'ailleurs conforme au but poursuivi par la loi. En effet, un contrôle très rigoureux de la sortie des marchandises entraverait les exportations et irait à l'encontre du but visé par la loi qui était la réalisation d'un excédent de la balance des comptes.

Quoiqu'il en soit, le régime des exportations est assez libéral. L'article 5 de la nouvelle loi du monopole du commerce pose le principe de la liberté. Nous n'insisterons donc pas sur la réglementation des exportations; nous nous contenterons simplement d'indiquer les restrictions apportées au principe de la liberté. Tout d'abord, une première restriction découle du fait que le Gouvernement s'est réservé l'exportation de certains produits ou a cédé son droit exclusif à des personnes ou à des sociétés commerciales.

Une deuxième restriction résulte du droit que se réserve le Gouvernement de restreindre ou de prohiber la sortie de certains produits. En dehors de ces cas, les exportateurs sont tenus à certaines obligations, entre autres celles de souscrire un engagement d'après lequel ils vendront, au Gouvernement ou à des Banques autorisées par lui, dans un délai déterminé, les devises obtenues par la vente de leurs marchandises. Enfin, dans les cas où le Gouvernement entend prendre des mesures relatives à l'amélioration des produits exportés, ainsi qu'à la façon dont ils doivent être présentés, il peut s'opposer à l'exportation des produits qui, n'étant pas conformes à l'échantillon et aux conditions déterminés, portent atteinte à la bonne renommée des marchandises iraniennes.

Examinons maintenant le régime des importations.

Ce sont celles-ci, comme nous l'avons fait remarquer, qui ont fait l'objet essentiel de la réglementation. L'idée centrale de cette réglementation est de réduire les importations sans porter, toutefois, atteinte aux intérêts et au développement économique du pays. Pour arriver à ce résultat, le législateur a doublement limité l'entrée des marchandises.

Une première limitation résulte de la nécessité de n'importer des marchandises que dans la limite des exportations. L'ensemble des importations, en principe, ne doit pas dépasser l'ensemble des exportations dans une année économique.

Un tel système, s'il était appliqué dans toute sa rigueur, porterait certainement atteinte à la vie économique du pays. C'est pourquoi nous trouvons dans les lois sur le monopole du commerce un certain nombre d'exceptions qui viennent assouplir le système de l'équilibre entre les exportations et les importations.

Un premier groupe d'exceptions résulte de l'idée que le but poursuivi n'est pas un équilibre, ou un excédent de la balance du commerce, mais bien l'excédent ou l'équilibre de la balance des comptes. C'est pour satisfaire à cette préoccupation que l'exportation d'un certain nombre de produits ne donne pas lieu à l'obtention d'un certificat d'exportation et par là même à l'importation des marchandises d'une valeur équivalente. Ces produits sont : 1° Les produits pétrolifères. On sait que l'exploitation du pétrole en Iran est concédée à une Société anglaise (Anglo-Iranienne Oil Company), et que la plupart des actions de cette Société sont détenues par les Anglais. Par conséquent, l'exportation des matières pétrolifères ne profite pas, du moins intégralement,

à notre balance des comptes; 2° Les produits de pêche-rie du Nord. L'exploitation des pêcheries du Nord se rapproche de celle des produits pétrolifères, dans ce sens que c'est une société mixte Irano-Soviétique qui exploite les produits de ces pêcheries, c'est pourquoi leur exportation ne donne pas lieu au droit d'importa-tion des marchandises pour une valeur égale.

L'exportation d'un certain nombre d'autres produits, ne donnent pas, non plus, droit à une importation équi-valente, soit à cause de leur peu d'importance, soit parce que leur sortie ne doit pas être encouragée, étant donné qu'elle diminuerait le patrimoine national. Voici leur liste :

1° Les bagages et les effets personnels des voya-geurs ;

2° Les objets envoyés à l'étranger comme cadeaux ou comme échantillons, dont la valeur ne dépasse pas 1.000 rials ;

3° Timbres-poste et pierres précieuses à l'exception des turquoises ;

4° Antiquités (1).

Voilà les marchandises dont l'exportation ne donne pas lieu à une importation équivalente et qui portent atteinte au principe de l'équivalence entre les importa-tions et les exportations. La rigueur de ce dernier sys-tème est atténuée encore par des exceptions inverses

(1) Aucun certificat d'exportation n'est délivré à l'occasion des sorties de ces marchandises, mais l'exemption des engage-ments de devises pour les produits pétrolifères, produits des pê-cheries, timbres-poste et pierres précieuses, dépend d'une autorisation spéciale du Gouvernement.

de celles déjà vues, c'est-à-dire qu'un certain nombre de marchandises peuvent être importées sans qu'il soit nécessaire d'exporter des marchandises d'une valeur égale.

Tout d'abord, l'importation de certains produits, soit parce qu'ils ne vont pas rester définitivement dans le pays, soit parce qu'ils sont de peu de valeur, n'est pas subordonnée à la nécessité d'une exportation équivalente. Lors de l'exportation de ces marchandises le certificat d'exportation des marchandises d'une valeur équivalente, n'est pas exigé. Voici leur liste :

- 1° Les objets importés en transit ou en cabotage ;
- 2° Les bagages et effets personnels des voyageurs ;
- 3° L'or et l'argent sous forme de lingots, poudre ou monnaies.

En second lieu, le Gouvernement peut, sous certaines conditions, et ceci montre le désir du législateur d'empêcher que le système nouveau entrave le ravitaillement et le progrès économique du pays, exempter l'importation, des produits étrangers suivants, de l'obligation d'exportation des produits iraniens, d'une valeur équivalente :

- 1° Les marchandises que le Gouvernement importe directement pour ses propres besoins ;
- 2° Les objets qui ne sont pas destinés à la vente et servent exclusivement à la consommation personnelle des importateurs ;
- 3° Les machines et leurs pièces détachées destinées à libérer le pays de la nécessité d'importer des produits naturels ou fabriqués de l'étranger, ou à améliorer les produits iraniens d'exportation.

Si nous faisons abstraction de ces différentes exceptions, qui viennent assouplir sa rigidité et l'adopter aux circonstances mouvantes de la vie économique, le système nous paraît simple ; il faut que la valeur des importations, dans une année économique, ne dépasse pas, en principe, celle de l'ensemble des exportations. Or, ce n'est pas là, la seule limitation apportée aux importations ; il y en a une autre. Les importations limitées une fois, tel que nous l'avons vu, ne doivent pas dépasser. d'autre part, les contingents annuels fixés par le Gouvernement.

Le Gouvernement, qui a, théoriquement, le monopole de l'importation, peut céder son droit à des particuliers. Il publie annuellement avec leur valeur respective, la liste des marchandises pour lesquelles il entend céder l'importation à des particuliers. La publication de ces contingents donne, automatiquement, sous certaines conditions relatives à la présentation des licences, droit d'importer les marchandises indiquées sur la liste annuelle. Ces contingents sont répartis entre les différents bureaux douaniers. Le Gouvernement doit exclure de la liste en question les produits qu'il est possible de se procurer en Iran et qui, quant à la quantité et la qualité, suffisent aux besoins du pays. Les produits qu'on peut se procurer en Iran, mais dont la quantité n'est pas suffisante, doivent être repris aux contingents pour la quantité supplémentaire reconnue nécessaire.

Le Gouvernement peut augmenter, durant l'année économique, la quantité et le montant des marchandises portées aux contingents ou introduire dans la liste annuelle des marchandises nouvelles, mais il ne peut

pas diminuer les quantités des marchandises déjà publiées dans la liste en question.

Pour réaliser l'équilibre entre les importations et les exportations et pour prévenir tout dépassement des contingents, la loi du 19 Tir 1311 (10 juillet 1932), a institué d'une manière ingénieuse le système combiné des licences d'importation et des certificats d'exportation. Ce système a été, du reste, la partie de la réglementation sur le monopole du commerce extérieur qui a subi le plus de modifications. En effet, plusieurs lois récentes, entre autres la loi du 10 Esfand 1314 (1^{er} mars 1936) sur les devises étrangères, sont venues perfectionner le système initial, prévu par la nouvelle loi sur le monopole du commerce extérieur. Voici brièvement l'économie du système tel qu'il résulte de la loi du 19 Tyr 1311 (10 juillet 1932) et les lois qui l'ont modifiée.

Pour importer une marchandise autorisée par et dans les limites des contingents annuels, tout commerçant doit présenter une licence d'importation.

Mais l'obtention de cette licence est subordonnée, elle-même, en principe, à la présentation d'un certificat d'exportation des marchandises pour une valeur équivalente à celle qu'on désire importer, et à la souscription d'un engagement de la vente des devises provenant des exportations.

Ce sont les services douaniers qui, lorsqu'ils se sont assurés que les marchandises ont quitté la frontière, doivent délivrer le certificat d'exportation aux commerçants ou à leurs délégués. Ce certificat doit indiquer le montant, la nature et le pays de destination des marchandises exportées, de même que le bureau douanier par lequel la marchandise quitte le pays.

Les employés des douanes qui ont à évaluer le prix des exportations iraniennes, donnant droit à une importation des produits étrangers, doivent prendre pour base de cette évaluation le prix des marchandises sur le marché du bureau douanier de sortie.

Jusqu'à la loi du 12 Aban 1315 (novembre 1936) les certificats d'exportation n'étaient pas délivrés pour la valeur totale des marchandises exportées. On faisait, d'ailleurs, à ce sujet une distinction entre les marchandises dont l'Etat avait le monopole d'exportation et les autres. En ce qui concerne les marchandises monopolisées par l'Etat, le certificat d'exportation était délivré pour 55 % de la valeur des exportations estimée dans les conditions déjà indiquées. Pour les autres marchandises le certificat était délivré pour 85 % de la valeur estimée. On agissait de la sorte afin que la valeur globale des importations, pendant l'année économique, ne dépassât pas celle des exportations, car un tel dépassement aurait amené, à son tour, un manque d'équilibre entre la quantité de devises existant dans le pays, et aurait compromis la stabilité de la monnaie nationale, stabilité qui a été l'objet principale des mesures sur le monopole du commerce extérieur.

Depuis la loi du 10 Esfand 1314 (1^{er} mars 1936) sur le contrôle des devises que nous aurons bientôt à étudier cette précaution est devenue inutile, aussi la loi du 12 Aban 1315 (novembre 1936) dispose-t-elle que les certificats d'exportation seront délivrés, dorénavant, pour la valeur totale des marchandises exportées.

Le certificat d'exportation qui est délivré en deux exemplaires est transmissible.

Pour prévenir les fluctuations par trop considérables

du cours de ces certificats, une loi du 19 Tir 1313 (juillet 1935) charge le Gouvernement d'effectuer, par l'intermédiaire de la Banque Nationale, des transactions concernant ces certificats.

La Banque Mellié-Iran doit acheter et vendre les certificats à des cours fixés pour toute l'année. Une partie des bénéfices, provenant de la différence entre le cours de la vente et le cours de l'achat des pièces en question, servira à accorder des primes aux personnes ou institutions qui contribueront à améliorer l'exportation des produits iraniens.

Le certificat d'exportation ne peut donner droit à l'obtention des licences d'importation tant que l'exportateur n'a pas vendu effectivement les devises provenant de ses exportations. La loi du 19 Tir 1311 (10 juillet 1932) réglementait avec minutie l'obligation de l'exportateur en ce qui concerne la vente des devises provenant de son exportation. Or, certaines dispositions de cette loi sont devenues caduques, d'autres se sont trouvées modifiées par la loi récente du 10 Esfand 1314 (1^{er} mars 1936) sur le contrôle des devises, dont l'étendue dépasse de beaucoup, en ce qui concerne la réglementation des devises, celle des nouvelles lois sur le monopole du commerce, puisque le contrôle de l'Etat s'étend, en vertu de la loi du 10 Esfand, sur la transaction, non seulement des devises provenant des exportations, mais sur toutes espèces de devises quelle que soit leur provenance. Nous reviendrons sur cette loi; pour l'instant examinons, simplement, l'obligation de l'exportateur en ce qui concerne la vente des devises provenant des exportations, tel qu'il résulte de la loi du 19 Tir 1311 et les lois qui l'ont modifiée.

Tout commerçant doit, sauf dans les cas prévus par la loi, souscrire, au moment d'exportation, un engagement en vertu duquel il s'oblige à vendre au Gouvernement, ou à des Banques désignées par celui-ci, des devises étrangères d'une valeur égale à la valeur des marchandises exportées. Le délai maximum dans lequel doit s'effectuer la vente des devises, et qui était d'un an d'après la nouvelle loi sur le monopole du commerce extérieur, n'est actuellement, en vertu du règlement exécutif de la loi sur le contrôle des devises, que de trois mois. En cas de besoin ce délai peut être prorogé ou réduit.

L'engagement en question doit être rédigé en trois exemplaires dont l'un est gardé par le bureau douanier exportateur, un autre expédié à la commission des devises et le troisième remis à l'expéditeur s'il en fait la demande. Lorsque l'exportateur accomplit son engagement, c'est-à-dire vend à une des Banques autorisées une quantité de devises équivalente à la valeur des marchandises exportées, il en est fait mention sur son certificat d'exportation qui, dès lors, donne droit à l'obtention des licences d'importation.

Pour obtenir une licence d'importation, le commerçant doit présenter une demande écrite portant son nom et ses qualités et indiquant la nature, la quantité, la valeur, le pays de provenance de la marchandise à importer, ainsi que le bureau douanier par lequel elle entre dans le pays. Elle doit, en outre, indiquer le délai dans lequel les marchandises seront importées.

En dehors des cas exceptionnels prévus par la loi, l'intéressé doit joindre à sa demande de licence, des certificats d'exportation d'une valeur égale à celle des

marchandises à importer et dont l'engagement concernant la vente des devises a été accompli. Sauf exception, le certificat d'exportation pour lequel l'engagement des devises n'a pas été accompli, ne donne pas droit à l'obtention d'une licence d'importation.

A la vue de ces pièces (la demande de licence et le certificat d'exportation), les services compétents du département du Commerce sont tenus de délivrer des licences d'importation, pour les marchandises demandées, jusqu'à concurrence de 95 % de la valeur du certificat d'exportation présenté.

Depuis la loi du 10 Esfand 1314, sur le contrôle des devises en vertu de laquelle tout achat de devises doit être subordonné à la présentation d'un permis d'achat délivré par la commission des devises, le département du Commerce doit soumettre, en tout état de cause, la licence d'importation, avant de la remettre à l'intéressé, à la commission des devises pour que celle-ci puisse, après avoir pris en considération la balance générale des devises du pays, donner son avis favorable au sujet de la demande d'achat des devises que lui présenterait, postérieurement, le commerçant pour payer ses importations.

Du reste, d'après cette même loi, si le commerçant n'a pas importé dans un délai de trois mois à partir de l'octroi de la licence d'achat des devises, des marchandises d'une valeur égale à la valeur des devises achetées, il doit remettre à la Banque autorisée, une quantité de devises égale à la différence entre la valeur des devises achetées et la valeur des marchandises importées.

La licence d'importation doit porter les mêmes men-

tions que la demande, c'est-à-dire le nom et les qualités du bénéficiaire, ainsi que la nature, la valeur et le lieu de la provenance des marchandises. De plus, il doit y être mentionné qu'elle a été délivrée contre des certificats d'exportation dont l'engagement concernant la vente de devises étrangères a été accompli; elle doit, en outre, indiquer le délai de sa validité, enfin, elle doit contenir un engagement de la part du bénéficiaire, concernant le non accaparement des marchandises, la vente à un prix équitable, le défaut de discrimination relativement à la vente, etc...

Les licences d'importation sont personnelles et, contrairement aux certificats d'exportation, non transmissibles.

Les licences d'importation peuvent être délivrées sans présentation préalable de certificats d'exportation, dans le cas où le Gouvernement, conformément à certains arrangements intervenus, a consenti des dispositions spéciales pour les importations et les exportations. Il en est de même, si l'intéressé souscrit un engagement, garanti par la Banque, en vertu duquel il s'engage, dans le cas où il n'aurait pas remis dans un délai de six mois au Département du Commerce des certificats d'exportation dont l'engagement de vente des devises a été accompli, de vendre au Gouvernement des devises étrangères d'une valeur égale à celle des produits qu'il a importés.

Au moment de l'enlèvement des marchandises, l'importateur doit présenter sa licence qui sera annulée par les services douaniers et renvoyée au Département du Commerce.

En ce qui concerne l'estimation des marchandises

importées, la loi récente du 12 Aban 1315 (novembre 1936) a modifié le système antérieur. Avant la promulgation de cette loi, les employés des douanes devaient évaluer les marchandises en prenant pour base de leur estimation les prix pratiqués sur le marché du bureau douanier d'entrée. Ce système a été la source des discussions fréquentes entre l'Administration et les commerçants. Aussi la loi du 12 Aban 1315, a-t-elle adopté une nouvelle méthode pour l'estimation des prix des marchandises. Ce prix doit être, en principe, le prix qu'a coûté, effectivement, la marchandise à l'importateur au moment où elle arrive à la frontière iranienne. Pour calculer ce prix, les agents compétents doivent ajouter au prix d'achat de la marchandise, à son lieu de production, le coût du transport jusqu'à la frontière iranienne, ainsi que les frais d'assurance. Le bureau douanier, après avoir procédé à l'évaluation des marchandises, doit, si l'importateur le requiert, délivrer un certificat attestant l'importation effective de même que la valeur des marchandises. L'envoi de ce certificat au Département du Commerce libère l'importateur de son obligation de restituer les devises achetées en vue de payer ses importations.

PARAGRAPHE 2

La réglementation des transactions des devises étrangères.

La réglementation du commerce des devises, qui constitue une pièce importante dans le mécanisme du monopole du commerce extérieur, existait déjà chez

nous avant l'institution de celui-ci. La politique de la réglementation des transactions des devises a connu des vicissitudes et n'a pas toujours été très cohérente; l'Etat iranien a, tour à tour, institué et aboli, depuis quelques années, le contrôle sur les devises suivant les circonstances.

La première loi qui a soumis les transactions des devises au contrôle de l'Etat, est la loi du 11 Esfand 1308 (4 mars 1930), le principe de la réglementation y était assez étendu. Tout d'abord certaines opérations sur les devises étrangères étaient subordonnées soit à l'autorisation de la commission dite « Commission de Contrôle des devises », soit à d'autres conditions. C'est ainsi que d'après cette loi, toute transaction des devises (vente, achat, cession) sous quelque forme que ce soit (virement télégraphique, traite commerciale, lettre de crédit, chèque, etc...) ne pouvait s'effectuer que par le Gouvernement ou par des Banques remplissant certaines conditions. De plus, toute transaction devait avoir lieu à un taux fixé par la Commission de Contrôle. L'autorisation de cette commission était requise pour la délivrance des devises, prêts ou emprunts sur celles-ci, ainsi que sur toute pièce de valeur étrangère, virement et transfert des monnaies iraniennes de l'étranger en Iran sous forme d'inscription de compte dans les registres, sans qu'il ait été livré réellement des monnaies ou devises étrangères.

Un certain nombre d'autres opérations étaient purement et simplement interdites; ainsi, il était interdit de recueillir et d'acquiescer des devises ou monnaies étrangères, il en était de même de leur achat ou de leur vente en vue d'une hausse ou d'une baisse factice de

leur valeur, de l'échange des dettes réciproques ayant pour objet une des devises étrangères et se rapportant aux intérêts des diverses personnes, de l'importation de l'argent sous toutes ses formes, à l'exception des orfèvreries en argent et des roupies monnayées, de l'exportation de l'argent sauf les orfèvreries en argent et enfin de l'exportation des billets iraniens, sauf exception, découlant des lois et règlements en vigueur.

La loi prévoyait pour l'application de ces mesures, la création de deux commissions. D'abord, « la Commission des Devises », qui avait pour rôle la fixation du taux des transactions des devises. Cette commission comprenait 5 membres (un représentant du Ministère des Finances, un représentant du Département du Commerce, un représentant de l'Administration des Douanes, le contrôleur du Gouvernement à la Banque Nationale et le représentant de certaines Banques se conformant à des conditions déterminées).

A côté de cette commission, il y en avait une autre, dite « Commission de Contrôle », composée, également, de 5 membres élus par le Conseil des Ministres. L'attribution principale de cette commission consistait dans l'examen des demandes et la délivrance des permis d'achat des devises « dans la limite des besoins réels et justifiés ».

Toute personne était tenue de déclarer ses avoirs en devises étrangères et dans le cas où elle désirait les vendre, elle devait les proposer en premier lieu au Gouvernement ou à des Banques désignées par ce dernier, ce n'est que dans le cas de refus d'achat par le Gouvernement ou par des Banques le représentant, qu'elle pouvait les vendre aux autres institutions bancaires éta-

blies conformément aux lois et règlements et se faisant représenter à la « Commission des Devises ».

Une loi du 31 Tir 1309 (22 juillet 1930) est venue compléter et préciser quelques dispositions de la loi que nous venons d'analyser. La réglementation résultant de cette nouvelle loi, était plus rigoureuse, en principe, que celle découlant de la précédente. Les modifications principales qu'elle apportait concernaient particulièrement les transactions des devises provenant des exportations des marchandises, et, en ceci, elles annonçaient les dispositions que prendront les lois sur les monopoles du commerce extérieur.

D'après l'article 1^{er}, tout exportateur était tenu de vendre au Gouvernement et aux Banques autorisées, dans un délai maximum de 20 jours à partir de leur réception, 90 % des devises qui lui provenaient de ses exportations. Cette vente devait avoir lieu au taux fixé par la Commission des Devises. Toutefois, 50 % des devises obtenues de l'exportation pouvaient échapper à cette obligation, si le commerçant s'engageait à importer pour leur valeur, dans le délai nécessaire, des marchandises dont l'importation n'était pas subordonnée à l'autorisation de la Commission de Contrôle.

D'autre part, tout commerçant lors de l'exportation de ses marchandises, devait déclarer leurs lieux de destination et l'utilisation éventuelle des devises obtenues de la sortie des produits. Un exemplaire de cette déclaration devait être envoyé à la Commission des Devises par les services douaniers.

On voit par conséquent que la réglementation prévue par cette loi était plus rigoureuse que celle de la loi antérieure. D'après celle-ci, on était simplement tenu de

déclarer ses avoirs en devises; quant à leur vente, la seule obligation consistait à ne pas les vendre qu'au Gouvernement ou à des Banques agréées par lui. Ici, au contraire, on est tenu de vendre obligatoirement les devises provenant de l'exportation des marchandises.

Sur un point, pourtant, la nouvelle loi s'est montrée plus libérale; elle rétablissait, en effet, la liberté de l'exportation de l'argent à la condition que la Commission de Contrôle en fût avisée.

Nous avons dit que le contrôle des devises jouait un rôle important dans la réglementation du commerce extérieur. Voici comment la loi supplémentaire du 20 Esfand 1309 (11 mars 1931) sur le monopole du commerce extérieur, réglementait la transaction des devises. L'article 13 de cette loi stipulait que tout exportateur était tenu de vendre au Gouvernement, au cours du rial fixé au moment de l'exportation, et dans un délai qui ne devait pas excéder 8 mois, ses devises étrangères. Cependant certaines exportations pouvaient être exemptées par le Conseil des Ministres, pour une certaine durée, totalement ou partiellement de cette obligation.

Les devises ainsi acquises par le Gouvernement, devaient servir, en premier lieu, aux paiements des marchandises dont le droit d'importation était cédé par le Gouvernement, conformément à la présente loi, aux particuliers. Dans le cas où, avant l'expiration du délai dans lequel il s'était engagé à vendre ses devises, l'exportateur enlevait des douanes des marchandises dans les limites de sa licence d'importation, il était libéré de son engagement de la vente des devises pour une quantité équivalente à la valeur des marchandises importées.

Ce qui montre que cette réglementation du commerce

des devises était aux yeux du législateur un élément inséparable de la réglementation du commerce extérieur, est le fait que la loi du 14 février 1931, qui rétablissait la liberté des transactions des devises en abolissant les lois du 11 Esfand 1308 (4 mars 1930) et 31 Tir 1309 (22 juillet 1930), maintenait expressément la réglementation des devises résultant de la loi supplémentaire sur le monopole du commerce extérieur.

L'article 2 de la loi du 14 février 1931 dit, en effet : « Les obligations de devises des exportateurs, telles qu'elles sont définies par l'article 13 du Supplément à la Loi du monopole du commerce étranger, voté le 20 Esfand 1309 (11 mars 1931), restent en vigueur comme précédemment. »

Mais à leur tour les dispositions de la loi sur le monopole du commerce relatives aux devises, malgré le fait qu'elles semblaient constituer une pièce importante dans le mécanisme de la réglementation du commerce extérieur, ont été abrogées par la loi du 19 Ordibehechte 1312 (10 mars 1933). Cette loi, du reste, autorisait le Gouvernement à prendre de nouvelles mesures au sujet des devises étrangères dans les cas urgents. Voici comment s'exprimait le Directeur du Département du Commerce au sujet de l'abolition complète de la réglementation : « Des fluctuations continues et considérables se produisent depuis quelque temps dans les devises et ne permettent pas au Gouvernement de prendre une décision définitive à leur égard, par l'élaboration d'un projet de loi comportant des articles précis. Ces fluctuations soudaines que les plus experts en questions bancaires et financières ne peuvent prévoir jettent le bouleverse-

ment dans les plus grandes bourses du monde et la panique dans tous les pays.

« Vous conviendrez avec moi, qu'au moment où la situation des devises est si trouble, il est difficile de donner une forme précise de loi à un sujet vague, pouvant changer considérablement d'un moment à l'autre. C'est précisément en vue d'éviter toute déception que le Medjless est saisi d'un projet tendant à autoriser le Gouvernement à prendre des dispositions provisoires, pendant quelques semaines, au sujet de la situation des devises, jusqu'à ce que l'atmosphère nuageuse de grands marchés financiers redevienne sereine. »

Ce retour au régime de la liberté des transactions des devises n'a pas duré longtemps. On s'est rendu compte qu'un pays qui réglemente le commerce des marchandises ne peut pas laisser libre celui des devises. C'est pourquoi la loi récente du 10 Esfand 1314 (1^{er} mars 1936) soumet de nouveau la transaction des devises à un contrôle de l'Etat, plus étroit que jamais.

La nouvelle loi sur la réglementation des devises a une portée très générale, puisque d'après elle, toute transaction quelle que soit sa nature : vente, achat, transfert des devises étrangères, doit s'effectuer sous le contrôle de l'Etat.

Pour rendre aussi efficace que possible ce contrôle, la loi prévoit la création d'une commission, dite la « Commission des Devises », qui est composée de 5 membres (deux membres désignés par le Ministère des Finances, deux autres par la Banque Nationale de l'Iran et un par le Département du Commerce).

Outre l'étude et la préparation des propositions nécessaires à assurer l'exécution de la loi, la tenue d'une

comptabilité générale des opérations des devises réalisées dans le pays, l'établissement de la balance des transactions concernant les devises et l'inspection des registres des banques et des institutions de change, la Commission des Devises a pour attributions principales l'étude des demandes concernant l'achat des devises et la délivrance des licences d'achat dans la mesure où l'équilibre des devises du pays n'en sera pas affecté.

Pour rendre encore plus efficace le contrôle des devises, la loi interdit toute transaction, y relative, à d'autres organismes qu'aux banques autorisées à cet effet par le gouvernement. Ces banques doivent, conformément au règlement exécutif de la loi, tenir des registres spéciaux dans leurs succursales pour y inscrire toutes les opérations des devises et remettre chaque jour à la Commission le total des transactions effectuées la veille; de plus, elles doivent remettre un relevé détaillé de leurs opérations à la Commission dans des conditions à déterminer par celle-ci.

Pour nous faire une idée de l'ensemble du mécanisme du contrôle des devises, examinons d'abord les conditions de leur vente et ensuite celles de leur achat.

En ce qui concerne tout d'abord la vente, en principe, toute personne morale ou physique qui détient des devises étrangères au moment de la promulgation de la loi ou qui viendrait, postérieurement, en possession de telles devises, a l'obligation de les vendre, dans un délai de trois jours, aux banques autorisées. Ce délai part, pour les devises possédées antérieurement à la loi, de la promulgation de celle-ci; pour celles acquises postérieurement, il part du moment de leur réception.

Les exportateurs doivent — et ceci est conforme aux

dispositions des lois sur le monopole du commerce extérieur — souscrire un engagement, au moment de l'exportation, par lequel ils s'obligent à vendre, dans un délai de trois mois, une quantité de devises étrangères égale à la valeur des marchandises exportées. Le prix des marchandises dont on tient compte ici est celui résultant des estimations douanières majorées de 10 %. L'engagement en question doit être signé par l'expéditeur ainsi que par le Directeur du bureau douanier de sortie. Il sera rédigé en trois exemplaires dont l'un est expédié à la commission des devises, un autre gardé par le bureau douanier d'exportation et le troisième remis à l'exportateur, s'il le requiert.

Pour ne pas porter atteinte, d'une part, aux clauses des traités passés avec certains pays étrangers et, d'autre part, pour assouplir le système du contrôle des devises, la loi et le règlement apportent quelques dérogations à l'obligation de la vente des devises provenant des exportations. Voici la liste des exportations qui ne sont pas soumises à l'obligation de l'engagement en question :

1° Les exportations de l'Anglo-Iranien Oil Company et de la Société des Pêcheries;

2° Les exportations vers les pays qui ont conclu avec l'Iran des traités basés sur l'équilibre des exportations et des importations;

3° Les exportations effectuées conformément aux accords spéciaux, en échange des marchandises vendues au gouvernement et aux établissements municipaux, et ce jusqu'à concurrence de la quantité indiquée dans le contrat;

4° Les marchandises qui ne font que traverser le pays;

5° Les articles de voyage et les effets privés des voyageurs;

6° Les objets qui sont expédiés à l'étranger à titre de cadeaux, étrennes ou échantillons.

Quant aux exportations vers les pays qui, comme l'Allemagne, ont des traités de compensation avec l'Iran, elles échappent à la réglementation des devises de la présente loi et sont soumises aux règles découlant du traité de compensation.

Ce sont les banques autorisées par le gouvernement qui, seules, ont le droit d'acheter des devises étrangères. Elles doivent les acquérir, au comptant et au cours approuvé par le Conseil des Ministres et délivrer aux vendeurs, s'ils le requièrent, un certificat mentionnant la transaction, portant un numéro d'ordre et indiquant la date de l'opération.

Occupons-nous maintenant de l'achat des devises. L'achat des devises est subordonné, en principe, à la présentation d'une licence délivrée par la Commission des Devises. Celle-ci n'a l'obligation de délivrer des licences d'achat que pour certaines catégories déterminées de demandes et ceci dans des conditions bien définies.

Tout d'abord, l'autorisation d'achat des devises est donnée aux importateurs dans les conditions suivantes: le Département du Commerce, qui est chargé, conformément aux lois sur le monopole du commerce extérieur, de la délivrance des licences d'importation, doit soumettre ces licences, avant de les remettre aux demandeurs,

toujours et en toute circonstance, à la Commission des Devises qui, après avoir pris en considération la balance générale des devises, donnera son approbation à leur sujet et les renverra au Département du Commerce pour qu'il les remette à l'intéressé.

Lorsque la demande d'achat des devises provient du gouvernement ou des institutions publiques, la Commission doit délivrer les licences, sauf exception, dans les limites des crédits disponibles.

Pour le transfert des bénéfices des institutions ou des personnalités étrangères, qui sont en relations directes ou réalisent des affaires avec les institutions publiques, la Commission a plus de liberté. Elle peut, en effet, différer le transfert de six mois, si elle le juge opportun, à la condition, toutefois, que le montant du transfert ne dépasse pas 10 % de la somme totale du chiffre d'affaires.

Si la demande d'achat des devises émane d'un ressortissant étranger, domicilié en Iran et au service des Institutions Publiques, la Commission doit autoriser la sortie de 50 % du montant des émoluments, des journées ou des autres recettes rials, de ces ressortissants, à la condition qu'elle obtienne la certitude de leur qualité d'employés des Institutions Publiques, par des certificats délivrés par ces dernières.

La Commission doit, enfin, délivrer des licences d'achat des devises, en tenant compte de leurs besoins normaux et de leurs revenus moyens, aux Iraniens qui se rendent à l'étranger, soit pour recevoir des soins médicaux, soit pour compléter leurs études, ainsi qu'à ceux qui sont domiciliés à l'étranger ou qui retournent de l'étranger.

Dans tout autre cas que les précédents, la Commission jouit d'un pouvoir discrétionnaire; elle peut soit accepter, soit réduire, soit rejeter purement et simplement les demandes d'achat des devises à elle adressées.

La licence d'achat des devises ainsi délivrée, n'est pas cessible, elle n'est, d'autre part, valable sauf lorsqu'il s'agit des devises se rapportant à l'importation, que pour 20 jours, à partir de la date où elle a été délivrée.

Les particuliers ou les sociétés qui obtiennent des devises pour l'importation des marchandises et qui ne les emploient pas intégralement, dans un délai de trois mois, doivent vendre la quantité des devises non utilisées à une des banques autorisées.

A côté de ces mesures, que nous venons d'analyser pour montrer la portée du contrôle des devises, la loi et le règlement contiennent un certain nombre d'autres dispositions qui ont pour but de prévenir les fraudes et combattre la spéculation. C'est ainsi que toute personne physique ou morale est tenue, au moment de la promulgation de la loi, non seulement de déclarer la quantité de devises qu'elle possède à ce moment, mais encore celles qu'elle a récupérées pendant l'année précédant cette promulgation. Dans le même ordre d'idées, il est interdit de prendre dorénavant des engagements, consentir des avances sur titres ou accorder toutes autres facilités sur les devises étrangères ainsi que d'effectuer des opérations à terme sur elles.

Si nous ajoutons que la loi prévoit la création d'un tribunal spécial pour connaître des infractions apportées à la présente réglementation; que les contrevenants sont passibles d'un emprisonnement allant d'un an à trois ans et d'une amende équivalente au double du

montant de l'objet de l'opération et que 70 % de cette amende sont payés aux personnes qui découvrent les coupables, on aura une idée de l'importance que le législateur a attaché à l'exécution correcte des règles posées par lui.

CHAPITRE II

La réglementation du commerce extérieur et le système contractuel Iranien

Le système du contingentement chez nous, tel qu'il résulte des lois sur le monopole du commerce extérieur, présente ceci de particulier que les contingents ne sont pas répartis géographiquement, comme ils le sont généralement dans les systèmes européens. Ceci implique que nos rapports contractuels avec les pays étrangers, en principe, ne se trouvent pas modifiés du chef de la réglementation du commerce extérieur. Cependant, nos rapports commerciaux avec deux pays ont été influencés, plus ou moins directement, par cette réglementation. Nous voulons parler de nos relations commerciales, d'une part, avec la Russie et, d'autre part, avec l'Allemagne. L'existence du monopole du commerce extérieur, dans le premier de ces deux pays, ainsi que la réglementation très poussée du commerce extérieur en Iran, a permis à notre pays de passer des traités de commerce basés sur le principe de la balance nette avec la Russie. D'autre part, nous avons réussi, étant donné le contrôle des devises résultant des lois sur le monopole de commerce en Iran et le contrôle des devises en Allemagne, de conclure avec cette dernière une convention de compensation. Ce sont nos rapports avec ces deux Etats que nous étudierons dans ce chapitre.

SECTION PREMIÈRE

*Les conventions commerciales de 1932 et de 1935
avec l'U.R.S.S.*

Depuis l'institution du monopole de commerce en Iran, nos rapports commerciaux avec la Russie ont été déterminés par deux conventions de commerce et de navigation. La première de ces conventions est de 1932 et la seconde de 1935. Ces deux conventions présentent de nombreuses analogies, c'est que l'idée qui se trouve à leur base est la même. C'est le principe de la balance nette; les exportations et les importations doivent s'équilibrer.

Cependant si le principe de la base est identique, il y a certaines différences de détails que nous essayerons de faire ressortir en examinant successivement les deux conventions.

PARAGRAPHE PREMIER

La convention irano-soviétique de 1932.

La Convention d'établissement de commerce et de navigation irano-russe, qui est entrée en exécution le 22 juin 1932, contient un article 10 relatif aux rapports commerciaux entre les deux pays. Cet article commence par ces termes: « Les parties contractantes, ayant pris en considération les prescriptions des lois et règlements sur le monopole du commerce extérieur existant dans l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes, ainsi que sur le monopole du commerce extérieur établi

en Perse, sont convenues des dispositions suivantes. » Par conséquent les rapports commerciaux entre les deux pays sont bien déterminés par le régime du monopole de commerce y existant.

Nous avons dit que l'idée maitresse de cette convention était la nécessité de l'équivalence entre les exportations des produits iraniens en Russie et les importations russes en Iran. Voici comment ce but se trouve atteint par la convention de 1932. La valeur et la nature de l'ensemble des marchandises à importer chaque année en Iran de la Russie, sont fixées dans une liste établie d'un commun accord entre le Département Général du Commerce iranien et la Représentation Commerciale de l'U. R. S. S. Il est bien entendu que la valeur de chacune de ces marchandises est limitée par les contingents généraux annuels, fixés par le Gouvernement Iranien, en vertu des lois sur le monopole du commerce extérieur.

Une première liste de marchandises russes à importer en Iran, se rapportant à la première année de l'exécution de la convention, est annexée à celle-ci. Cette liste sera révisée à la fin de chaque année économique, mais, lors de chaque révision, le pourcentage de la participation de l'U. R. S. S., tel qu'il résulte de la liste précédente, ne doit pas se trouver modifié. D'autre part, dans le cas où le Gouvernement Iranien augmente la valeur de l'importation d'une marchandise, la part de l'Union dans cette augmentation sera proportionnelle à la part qui lui revenait, dans l'importation de cette marchandise, avant l'augmentation du contingent. Dans le même ordre d'idées, si le Gouvernement Iranien vient à lever la prohibition d'une marchandise, la part de

l'Union, dans l'importation de cet article, sera proportionnelle à la part qui lui revenait dans cette importation, avant l'institution du monopole de commerce. De plus, l'Union Soviétique se réserve le droit de demander, dans les trois premiers mois de l'année, la révision de la liste d'importations, afin de diminuer la quantité d'une ou de plusieurs marchandises y portées.

L'alinéa 2 de l'article 10 dispose, qu'étant donné que les échanges entre les deux pays s'effectuent sur la base de la balance nette, la délivrance des licences d'importation des produits soviétiques, ne sera pas subordonnée à la présentation préalable de certificats d'exportation, régime commun pour la délivrance des licences d'importation des produits de tout autre pays.

Pour veiller à ce que l'équilibre entre les importations et les exportations se maintienne et pour prévenir tout dépassement, à la fin de chaque année économique, la balance nette des exportations est établie d'après l'examen des certificats d'exportation et des licences d'importation délivrés. La différence éventuelle constatée lors de cet examen de la balance nette sera compensée dans le premier semestre de l'année économique suivante. L'importation d'un certain nombre de marchandises ne doit pas, cependant, entrer en ligne de compte, dans l'établissement de la balance nette. Ces marchandises sont:

1° Les commandes du gouvernement iranien faites en U. R. S. S.;

2° Les objets fabriqués machines et accessoires qui ne sont pas destinés à être vendus;

3° Le matériel d'installation et les objets nécessaires

pour le besoin du service des organisations économiques soviétiques non produits en Iran.

A part ces dispositions qui ont pour but de réaliser l'équilibre entre les exportations et les importations, l'article 10 de la convention contient certaines dispositions qui doivent profiter uniquement à l'U. R. S. S. C'est ainsi que conformément à l'alinéa 6 de cet article, il est convenu entre les deux parties que l'U. R. S. S. sera le seul fournisseur des sucres et des allumettes, dont l'Etat Iranien détient le monopole d'importation. Il en est de même pour toute la quantité de pétrole importé en Iran.

Enfin, cette convention, comme le traité de 1927, prévoit le libre transit des marchandises exportées de l'Iran à destination de tout pays étranger. En ce qui concerne les marchandises qui, pour être importées en Iran, doivent traverser les pays tiers, la convention prévoit le libre transit à travers l'Union pour certaines catégories d'entre elles, pourvu qu'elles soient originaires des pays ayant conclu avec l'Union des accords commerciaux. La liste de ces produits a été allongée par rapport à celle du traité de 1927. C'est ainsi que conformément à la présente convention l'Union admet, pourvu qu'ils soient originaires des pays avec lesquels elle a des traités de commerce, les produits suivants qui ne figuraient pas dans l'accord de 1927: thés, articles d'éclairage et de chauffage, bicyclettes, motocyclettes, voitures et camions automobiles, leurs accessoires et pièces détachées.

PARAGRAPHE 2

La Convention de 1935.

La convention de 1932, conclue pour trois ans, prenant fin le 23 juin 1935, une nouvelle convention a été conclue le 27 août 1935. Cette convention détermine de nouveau les relations commerciales entre les deux pays également pour une durée de trois ans. Ses dispositions ressemblent, sur beaucoup de points, à celles de la convention précédente. Les rapports commerciaux entre les deux pays sont réglés par l'article 10, dont le préambule commence ainsi: « Les parties contractantes ayant pris en considération les prescriptions des lois et règlements sur le monopole du commerce extérieur existant dans l'U. R. S. S., ainsi que sur le monopole du commerce extérieur établi en Iran sont convenues des dispositions suivantes. »

On voit qu'ici, comme dans la convention précédente, c'est bien l'étatisation du commerce extérieur, dans les deux pays, qui est à la base de l'accord. De plus, c'est encore le principe de la balance nette qui trouve une application ici.

Les procédés prévus pour réaliser, maintenir et constater cet équilibre entre les importations et les exportations sont, en principe, les mêmes que ceux prévus dans la dernière convention, quoiqu'il y ait des différences de détails.

Mais le présent accord présente une particularité qu'il convient de faire ressortir tout de suite et qui la différencie de la précédente. On avait reproché à cette dernière d'être plus profitable à l'U. R. S. S. qu'à notre

pays. On faisait remarquer, en particulier, qu'alors que les produits d'exportation russes en Iran étaient déterminés dans une liste annexée à la convention et que, de plus, l'Union s'était fait réserver le droit exclusif d'en fournir quelques-uns (sucre et allumettes), l'Iran ne recevait pour ses produits d'exportation aucune assurance semblable. Or, sur ce point, la convention de 1935 présente une certaine supériorité puisqu'en vertu d'elle certains produits iraniens d'exportation, y nommés, trouvent un débouché sûr en Russie. Il résulte, en effet, de l'alinéa premier de l'article 10, que le gouvernement de l'U. R. S. S. consent à acheter au gouvernement Iranien les marchandises suivantes : « Coton, jute, laine, peaux non travaillées, riz et fruits secs ». Un peu plus loin le même alinéa nous dit : « De son côté le Gouvernement Impérial Iranien, consent à acheter pendant la durée de la validité du présent traité, au gouvernement de l'U. R. S. S. les marchandises suivantes : sucre, allumettes, cotonnades, ciments, machines et outils agricoles, installations industrielles pour les usines de nettoyage de coton et rizeries, installation pour silos (élévateurs, machines et stations électriques) ».

Mais ce qui est le plus intéressant c'est le fait d'exiger que, pendant la durée de la présente convention, pour les articles indiqués de part et d'autre dans cette dernière, la somme des achats du Gouvernement Iranien à l'U. R. S. S. soit équivalente aux sommes des achats du Gouvernement de l'U. R. S. S. au Gouvernement Iranien. On applique donc le principe de la balance nette, non seulement à l'ensemble des échanges entre les deux pays mais aussi à une certaine catégorie de marchandises déterminées de part et d'autre.

Il est superflu de faire remarquer que l'emploi de ce procédé, qui dans un sens est favorable à notre commerce extérieur puisqu'il assure l'exportation d'un certain nombre de produits iraniens, est, par ailleurs, nuisible au développement du commerce entre les deux pays. Son plus grand inconvénient est de cristalliser le courant des échanges entre les deux Etats. La généralisation de ce procédé nous rapproche du système du troc dont on voit, malheureusement, plus d'une manifestation à notre époque désordonnée.

Quant à l'importation des autres marchandises, elle doit obéir au principe de la balance nette ; sa valeur ne doit pas, sauf exception, dépasser la valeur des exportations iraniennes en Russie. Pour réaliser ce résultat le présent traité, comme le précédent, prévoit l'établissement d'une liste de marchandises dite « la liste soviétique », dans laquelle la nature et la valeur des marchandises sont indiquées dans les limites des contingents annuels iraniens. Une telle première liste est annexée à l'accord, elle est révisée chaque année dans les mêmes conditions que nous avons indiquées pour la liste de la convention de 1932. De plus il est précisé que, lors de la composition de la liste soviétique, le Gouvernement de l'U. R. S. S. peut y inclure toute marchandise dont l'importation est autorisée par les contingents annuels iraniens de l'année en cours et qui n'était pas comprise dans la liste soviétique de l'année précédente. La détermination de la quantité de ces marchandises, de même que leur augmentation, doivent avoir lieu d'accord avec le Département du Commerce. Cette inclusion des marchandises dans la liste soviétique, ne peut pas avoir pour effet de les soustraire aux lois et

règlements qui leur étaient applicables antérieurement.

En ce qui concerne la part de la Russie, dans toute augmentation éventuelle des marchandises portées sur la liste des contingents annuels iraniens ou dans l'admission des nouvelles marchandises jusque là prohibées, le présent accord pose exactement les mêmes règles que posait la convention de 1932, dont nous avons parlé.

Tout ce que nous venons de dire concerne les importations. Quant aux exportations, il est convenu que les organisations économiques soviétiques et mixtes, peuvent exporter tous les produits naturels et industriels iraniens vers la Russie, conformément aux lois et règlements en vigueur, « sans difficultés ni entraves », sauf, bien entendu, les produits dont l'exportation est, généralement, prohibée pour n'importe quel pays tiers. D'autre part étant donné le principe de la balance nette des importations et des exportations, la délivrance des licences d'importation n'est pas soumise à la présentation préalable de certificat d'exportation. De plus, la licence délivrée par le Département du Commerce, à la demande de la Représentation Commerciale de l'U. R. S. S. pour l'importation des marchandises de la liste soviétique, revêt la forme d'une licence générale. De même le Gouvernement Iranien consent à ne pas appliquer aux institutions économiques soviétiques ou mixtes, toute mesure de restriction des devises qu'il serait amené éventuellement à instituer.

La balance nette entre les exportations et les importations est dressée non plus, comme c'était le cas sous le régime de la convention antérieure, d'après les licences d'importation et des certificats d'exportation délivrés,

mais d'après la comparaison des importations effectives de l'U. R. S. S. en Iran avec les exportations effectives de l'Iran en U. R. S. S.

L'importation des matériels d'installation et des objets nécessaires pour le besoin du service des institutions économiques soviétiques, n'entrent pas dans la ligne de compte pour l'établissement de la balance nette. Pour dresser cette balance et pour obtenir les comptes trimestriels des exportations et des importations, la convention prévoit la constitution d'une commission permanente mixte comprenant un nombre égal de représentants du Département du Commerce et de la Représentation commerciale de l'U. R. S. S. Toute différence constatée à la fin de chaque trimestre entre les exportations et les importations sera compensée au cours des six mois suivants.

Disons pour terminer avec cette convention, que si elle nous a été avantageuse sur certains points, notamment en ce que l'U. R. S. S. a consenti à nous acheter un certain nombre de nos produits d'exportation, elle a été encore plus favorable à l'Union. A part les avantages que nous avons signalés, telle que l'exemption de la restriction des devises, signalons pour terminer que, conformément au paragraphe 9 de l'article 10, le Gouvernement Iranien accepte à assurer à l'Union soviétique l'importation en Iran de la quantité de pétrole et de ses dérivés indiqués dans la liste soviétique. Il s'engage à lui assurer également le droit de posséder des pompes à essence, des réservoirs de pétrole et autres installations relatives au commerce des produits du pétrole.

SECTION II

La convention de compensation irano-allemande.

L'existence de la réglementation des devises en Allemagne, d'une part, et le contrôle des devises résultant de la loi sur le monopole du commerce en Iran de l'autre, ont amené les deux pays à passer une convention de compensation le 10 octobre 1935. Cet accord de clearing étant le premier et, jusqu'ici, le seul accord de cet espèce signé par notre pays, il nous paraît intéressant de l'étudier ici dans ses grandes lignes.

On sait que tout accord de clearing a pour but principal d'éviter tout transfert monétaire de l'un à l'autre pays contractant. Les importateurs de l'un des pays signataires de l'accord au lieu de verser directement les prix des marchandises, achetées à l'autre pays, aux exportateurs de ce pays, les versant dans une caisse spéciale établie à cette fin dans leur propre pays.

Les fonds constitués par ces versements serviront, à leur tour, au paiement des prix des marchandises expédiées par les exportateurs nationaux à destination de l'autre pays contractant.

Les exportateurs de chacun des deux pays reçoivent le prix de leurs marchandises dans leur monnaie nationale. Tout transfert monétaire est ainsi évité. Au rapport unique et direct entre les importateurs de l'un des pays et les exportateurs de l'autre, on substitue une série de trois rapports; un rapport entre les importateurs et la caisse de compensation, un rapport entre la caisse de compensation et les exportateurs et enfin un rapport entre les deux caisses établies dans les deux

pays, qui règlent, par la voie de compensation, les créances et les dettes (1).

Ces organes de compensation sont d'après la convention qui nous préoccupe, la Caisse de Compensation Allemande du côté Allemand, et la Banque Mellié-Iran (Banque Nationale) du côté Iranien.

Les prix des marchandises allemandes importées en Iran, doivent être versés à la Banque Mellié-Iran en rials, et, inversement, les prix des marchandises iraniennes importées en Allemagne, sont versés en reichmarks à la caisse de compensation allemande.

D'après l'article 4 de l'accord, les versements ainsi effectués, ont effet libératoire. Il faut savoir gré aux négociateurs d'avoir prévu ici l'effet libératoire des versements, car, dans la plupart des accords de compensation, et notamment ceux signés par la France, on laisse sous silence ce point. Ce silence a été la source de discussions interminables. C'est ainsi qu'en France s'est posée la question de savoir, dans le cas où le taux de conversions réciproques des deux monnaies est basé sur le cours du jour, qu'elle est la partie: le débiteur ou le créancier, qui doit supporter le risque résultant d'une variation du change intervenue entre le moment où le débiteur verse sa dette à la caisse de compensation et le moment où le créancier touche sa créance. Il est évident, que si le versement à la caisse est libératoire, le risque incombe au créancier. Or, dans la convention qui nous préoccupe, étant donné, d'une part, que le taux de conversion est basé sur le cours du jour, et que, d'autre part, l'accord prévoit expressément l'effet libératoire

(1) FOUCHET: *Les accords de Clearing*.

des versements à la caisse, il n'y a aucun doute que le risque des variations du change doive être supporté par le créancier.

De la comparaison de l'article 3 et 19, il résulte que les paiements qui seront réglés par la voie de compensation, sont à la fois les paiements commerciaux et les paiements non commerciaux.

En ce qui concerne les paiements commerciaux, la plupart des accords passés par les pays européens, ont soin de préciser dans quelles mesures les marchandises fournies par une partie à l'autre, peuvent bénéficier de ce mode de règlement. En effet, il importe pour un pays qui a passé un accord de compensation, s'il ne veut pas créer un déséquilibre entre les ressources et les charges normales de sa caisse de compensation, de ne pas admettre à ce mode de règlement le prix des marchandises originaires des pays tiers, c'est-à-dire des pays qui n'admettent pas ce mode de règlement pour ses exportations, à lui.

Voici comment cette question est résolue par la convention irano-allemande de 1935. Tout d'abord, ce sont exclusivement les marchandises de l'un ou de l'autre pays contractant qui peuvent bénéficier de ce mode de règlement. Sont considérées comme marchandises de l'un ou de l'autre pays, celles qui sont exclusivement produites dans ce pays ou qui « y ont subi un complément de main-d'œuvre économiquement justifié et ayant produit une modification essentielle de leur qualité ». D'autre part, il est précisé que ce mode de règlement ne s'applique qu'aux marchandises effectivement importées dans le pays considéré. La compensation est exclue en principe, pour les marchandises faisant sim-

plement l'objet d'un commerce de transit à travers l'un des deux pays. Mais étant donné que l'application rigoureuse d'une telle règle serait de nature à porter atteinte au commerce transitaire des deux pays, et que ce commerce, en ce qui concerne l'Iran, est appelé à jouer un rôle important, les deux gouvernements se réservent, toutefois, d'admettre dans des cas particuliers le procédé de clearing pour le règlement des marchandises transitaires.

Par ailleurs ce mode de règlement s'applique, non seulement aux achats des particuliers, mais aussi à ceux faits par le gouvernement, municipalités et autres établissements publics, sauf exceptions prévues dans les contrats respectifs.

Dans le même ordre d'idées, les frais accessoires résultant de la livraison des marchandises peuvent être réglés par la même modalité que les marchandises elles-mêmes.

Quant aux marchandises originaires de l'un des pays contractants qui, pour atteindre l'autre, doivent traverser un pays tiers, leurs paiements ne peuvent être réglés par la voie de compensation que si elles ont simplement traversé le pays tiers en transit où y sont restées sous le régime de surveillance douanière.

Enfin, pour réserver le bénéfice de ce procédé de règlement exclusivement au prix des marchandises de l'une ou de l'autre pays contractant, l'accord exige la présentation de la preuve d'origine allemande ou iranienne des marchandises, suivant le cas. Cette preuve doit être fournie conformément aux règlements en vigueur dans le pays importateur.

Jusqu'ici, nous n'avons parlé que du clearing offi-

ciel, or, l'accord Irano-Allemand prévoit aussi la compensation privée. En effet, les importateurs de chacun des deux pays contractants, ont le choix de verser, en leurs monnaies nationales, le prix des marchandises achetées à l'autre pays, soit à la caisse de compensation officielle établie dans leur pays, soit à une caisse privée.

Le développement démesuré de la compensation privée, en détournant une partie des ressources du clearing officiel, peut nuire au bon fonctionnement de celui-ci. Pour parer à cet inconvénient la convention que nous étudions pose les règles suivantes. Tout d'abord, les avoirs inscrits à un compte de compensation privée, établi dans l'un des deux pays contractants, ne peuvent être transférés, soit à un autre compte de ce pays, soit au compte du clearing officiel, sans le consentement des deux organes officiels de compensation, c'est-à-dire la Deutsche-Verrechnungskasse et la Banque Melli. Mais les avoirs inscrits sur un compte de compensation privée, peuvent être utilisés, librement, par leurs propriétaires aux paiements des importations effectuées par eux dans le pays où le compte de compensation est établi. Du reste, les deux parties contractantes ont convenu de subordonner le compte de compensation privée et de clearing général aux mêmes traitements. Ils n'accorderont des privilèges exceptionnels, ni à l'un, ni à l'autre de ces comptes.

Une dernière question se pose, aussi bien pour le clearing officiel, que pour les compensations privées. Comment sera réglé le solde créditeur de leur compte? A ce propos, l'article 8 de l'accord nous dit que « les montants accrus sur le compte du clearing et sur les comptes de compensation privée, peuvent être compen-

sés par un transfert mutuel de comptes ouverts dans un pays, aux comptes similaires ouverts dans l'autre », à la condition que les maisons intéressées en fassent la demande et que les deux organes officiels de compensation donnent leur consentement à ce transfert.

Remarquons enfin, que la convention de 1935, supprime, momentanément, la nécessité de la présentation de certificats d'exportation pour obtenir des permis d'importation des marchandises allemandes.

Voilà quelles étaient les dispositions les plus importantes de l'accord que nous avons cru utile de faire ressortir. Cet accord a été suivi d'un règlement qui avait pour but d'en assurer l'application. Ce règlement prévoit la création au Département du Commerce, d'un office de compensation appelé « Office de Compensation Irano-Allemand » chargé de veiller à la mise en application de la convention que nous venons d'analyser.

De ce règlement nous ne retiendrons que deux séries de dispositions; d'abord, celles qui déterminent les conditions dans lesquelles seront délivrés les certificats d'origine pour les marchandises iraniennes expédiées en Allemagne et les permis d'importation des marchandises allemandes en Iran, ensuite celles qui précisent le rôle de la Banque Mellié Iran, en tant qu'organe de compensation.

En ce qui concerne les certificats d'origine, tout d'abord, le bureau de la Douane de sortie délivre, pour toutes les marchandises exportées à destination de l'Allemagne, un certificat d'origine libellé en quatre exemplaires, dont le premier est remis à l'expéditeur qui l'envoie en Allemagne, le deuxième au Département du Commerce, le troisième à la Banque Nationale et le

quatrième est conservé dans les archives du bureau de la Douane de sortie.

En ce qui concerne le permis d'importation des marchandises allemandes, étant entendu que, pour les marchandises iraniennes expédiées en Allemagne, il n'est pas délivré de certificat d'exportation, la question se pose de savoir comment s'effectue l'importation des produits allemands dans le cadre de la réglementation du commerce extérieur.

Voici quelles sont les règles qui ont été établies, à ce sujet, par le règlement exécutif de la convention. C'est le Département du Commerce qui, comme pour les importations provenant de tout autre pays, délivre des licences d'importation pour les marchandises allemandes. Mais ici on n'exige plus de certificat d'exportation et les licences ainsi délivrées s'appellent « des licences d'importation de compensation ». Le département du commerce doit délivrer ces licences à toute personne qui en fait la demande, à la condition qu'il s'agisse bien des marchandises allemandes et que pour chaque catégorie d'elles, les contingents, fixés par les lois sur le monopole du commerce extérieur, soient respectés.

La licence d'importation de compensation est délivrée en trois exemplaires. L'original est remis au demandeur, la deuxième expédition est envoyée au bureau de la Douane d'entrée, alors que la troisième expédition est déposée à la Banque Mélli-Iran ; quant à la souche, elle est conservée dans les archives de l'Office de Compensation. Ces licences sont nominatives non transmissibles et leur durée de validité est d'un an.

Au moment de l'enlèvement des marchandises d'origine allemande, les importateurs doivent présenter l'original de la licence au bureau douanier de l'entrée qui, avant de leur livrer les marchandises, exigera la présentation du certificat d'origine allemand, signé par la Chambre du Commerce du lieu de la production. Il fera, sur l'original de la licence d'importation, mention du numéro de la date et du lieu de la délivrance des certificats d'origine, il enverra ensuite ces derniers, conjointement aux seconds exemplaires de la licence d'importation de compensation, au Département du Commerce.

L'Office de Compensation enregistre, dans des livres créés à cet effet, les certificats d'origine iraniens, délivrés à l'occasion de l'expédition des marchandises iraniennes à destination de l'Allemagne ainsi que les licences d'importation des marchandises allemandes. Il doit en outre, rédiger d'après ces livres, à la fin de chaque mois, une liste détaillée de certificats d'origine et de ces licences d'importation.

C'est la Banque Mélli, nous l'avons dit, qui remplit, en Iran, le rôle de l'organisme de compensation. Voici quelques précisions apportées par le règlement exécutif de la convention, à ce sujet: la Banque Nationale de l'Iran est tenue d'ouvrir dans ses livres un compte au nom de la Caisse de Compensation Allemande. Elle portera au crédit de ce compte, toutes les sommes reçues des maisons de commerce et de commerçants en Iran et avise, lors de la réception de chaque somme, la Caisse de Compensation Allemande et la prie de verser à l'ayant droit, l'équivalent en reichmarks, des sommes qu'elle a reçues en rials. De son côté, la Caisse de Com-

pensation Allemande ouvrira au nom de la Banque Nationale de l'Iran, un compte qui recevra, en reichmarks, les prix des marchandises iraniennes importées en Allemagne. Ce compte joue un rôle analogue à celui du compte ouvert à la Banque Mélli.

La Banque Nationale télégraphie, chaque jour, les cours du rial par rapport au mark à la Caisse de Compensation. De ces cours résulte le cours qui servira de base aux affaires conclues le jour suivant. Le cours du mark à Téhéran sera fixé de la même manière.

Enfin, la Banque Nationale doit présenter régulièrement, au Département du Commerce, un certain nombre de comptes; tout d'abord, tous les quinze jours, il est tenu de lui présenter, d'une part, les comptes tenus entre elle, en tant qu'organisme de compensation et la caisse de compensation allemande et, d'autre part, les comptes de compensation privés ouverts dans ses livres. Les versements effectués à des fins non commerciales doivent faire l'objet d'un compte spécial, qui sera soumis également au Département du Commerce. A ces comptes, la Banque Méllié-Iran doit joindre enfin le relevé des résumés des comptes que doivent lui soumettre toutes les banques qui tiennent des comptes de compensation privée des commerçants et des maisons de commerce.

L'utilisation du procédé de clearing dans notre pays, tel qu'il résulte de l'accord et du règlement que nous venons d'examiner, est trop récent pour que nous puissions porter un jugement objectif sur ses résultats. Nous tenons, cependant, à faire remarquer, sans entrer dans la discussion sur les avantages et les inconvénients de ce procédé, que dans l'état actuel des relations commer-

ciales internationales, ce mode de règlement peut avoir, en principe, des conséquences heureuses sur les rapports commerciaux de notre pays avec les pays étrangers. En effet, non seulement ce procédé, du fait qu'il supprime la nécessité du transfert monétaire de l'un à l'autre pays signataire, augmente le trafic commercial qui était devenu de plus en plus difficile à cause du contrôle réciproque des devises, entre les deux Etats contractants, mais il peut avoir encore pour résultat, la diminution, sinon la suppression, des entraves apportées aux relations commerciales avec les autres pays. Il est à prévoir, en effet, que le volume de nos échanges avec l'Allemagne, étant donné qu'en pratique il n'y a pas de transfert monétaire, augmente par rapport à nos transactions avec les autres pays. Les exportations de ces pays vers l'Iran diminueront d'autant, vu que les importations iraniennes sont contingentées globalement. Cette diminution des exportations peut avoir un effet heureux sur la stabilisation de notre monnaie, stabilisation qui permettra à notre pays d'atténuer, sinon de supprimer complètement, les mesures restrictives du commerce des devises et voire même celles du commerce des marchandises.

CHAPITRE III

Critiques adressées au Monopole du Commerce extérieur — Justifications

L'ensemble des mesures que nous avons analysées dans le chapitre précédent et qui ne sont qu'une modalité de ce qu'on se plaît à désigner sous le terme imprécis mais commode d' « économie dirigée », n'a pas manqué de susciter un certain nombre de critiques.

Si l'on fait abstraction de la politique du contrôle des devises qui a été, comme nous l'avons vu, peu cohérente jusqu'ici puisque les transactions des devises étrangères n'ont été réglementées dans leur ensemble que tout récemment, et si l'on se tient à la réglementation du commerce des marchandises, tel qu'il résulte des mesures législatives sur le monopole du commerce extérieur, voici comment l'on peut classer les critiques qu'on a adressées à notre politique commerciale récente.

Tout d'abord il y a, pour ainsi dire, une critique de principe; le monopole du commerce extérieur ne convient, a-t-on dit, qu'à un pays socialisé telle que l'U. R. R. S., il est inadéquat à l'économie d'un Etat dont le régime politique est opposé au collectivisme.

Nous avons déjà insisté sur le fait que la réglementation du commerce dans notre pays est tout autre chose que celle du commerce extérieur soviétique. Ces deux réglementations n'ont en commun que le nom de

« monopole du commerce extérieur ». L'adoption de cette terminologie par notre législateur a été certainement la source d'une confusion regrettable. On a vu précédemment que les mesures relatives au commerce extérieur, votées par les lois dites « lois sur le monopole du commerce extérieur », ne constituent autre chose que la politique du contingentement aujourd'hui si généralisée en Europe et utilisée par un pays tel que l'Italie dont le régime politique est loin de ressembler au régime soviétique. Certes, chez nous la réglementation est plus poussée que dans nombre de pays; la restriction aux importations des marchandises résulte à la fois des contingents qui les frappent, toutes, et de la nécessité d'exporter une quantité de marchandises d'une valeur égale à celle des produits importés, mais ce ne sont là que des différences de degré et non pas de nature. Les critiques qu'on peut adresser à notre système sont donc les mêmes qu'encourt la politique du contingentement pratiquée aujourd'hui un peu partout.

On sait que les adversaires du système du contingentement signalent d'abord les difficultés pratiques de sa mise en application. Parmi ces inconvénients pratiques, il y a, en premier lieu, celui du dépassement des contingents, dépassement qui peut survenir lorsque le contingent est global et l'importation dans ses limites, n'est soumise à aucune condition. La France qui a connu de telles difficultés, au début de sa politique du contingentement, a remédié à ces inconvénients par l'institution de la licence d'importation (1).

(1) NOGARO: *La crise de l'agriculture et la politique agricole en France*, « Revue Economique Internationale », janvier 1936.

Chez nous, on sait que dès le début, on subordonnait l'importation à la présentation des licences délivrées en contre-partie des certificats d'exportation; le danger du dépassement des contingents était ainsi écarté.

Un autre inconvénient d'ordre pratique, signalé généralement au sujet du contingentement, est la répartition des contingents parmi les importateurs. L'organe répartiteur peut être, soit l'administration nationale, soit des représentants des groupements professionnels nationaux. Il peut être également une administration étrangère où les représentants des groupements professionnels étrangers. D'autre part, on peut concevoir que seuls les anciens importateurs puissent bénéficier de l'autorisation d'importer ou par contre admettre aux bénéfices des contingents les nouveaux commerçants. Or, chacun de ces modes de répartition peut donner lieu à l'arbitraire et particulièrement l'attribution des contingents aux anciens importateurs peut créer à leur profit un monopole de fait non justifié.

On sait que chez nous c'est le Département du Commerce qui répartit, par la délivrance des licences d'importation, les contingents parmi les importateurs. Or, cette répartition n'est point arbitraire; le Département du Commerce délivre des licences aux commerçants qui présentent des certificats d'exportation pour une valeur égale à celle des marchandises à importer, et ne dépassant pas le contingent fixé par la loi. Ce système permet, en premier lieu, d'écarter tout arbitraire de la part de l'administration, en second lieu, comme en principe l'exportation est libre et que les certificats d'exportation sont cessibles, tout exportateur et même ceux qui ne le sont pas mais qui ont acquis des certificats d'exporta-

tion, peuvent importer. Ainsi est éliminé un des inconvénients majeur de la répartition des contingents: celui de la création d'un monopole d'importation pour une catégorie déterminée de commerçants, le plus généralement, les anciens importateurs.

A part ces critiques d'ordre pratique, le système du contingentement soulève des questions juridiques. La politique des contingentements pratiquée en Iran est-elle compatible avec la clause de la nation la plus favorisée?

On sait que chez nous les contingents sont établis globalement, c'est-à-dire, qu'ils ne sont pas répartis entre tel ou tel pays. Or, en principe, le système du contingentement global peut créer une inégalité de fait, sinon de droit, entre les différents pays qui sont en relations commerciales avec le pays qui pratique cette modalité du contingentement. Il est évident que les marchandises des Etats voisins atteignent plus vite le pays qui a contingenté globalement ces importations, et leurs parts dans ses importations seront par conséquent supérieures à celles des pays lointains. Il est créé, ainsi, une inégalité du traitement, de fait, qui est difficilement conciliable avec la clause de la nation la plus favorisée.

Cependant si tel est le principe, il y a lieu de faire une distinction suivant que l'utilisation de la quantité globale est libre, ou par contre est soumise à certaines conditions égales pour tous les pays. Si elle est libre, c'est-à-dire si tous les pays peuvent importer, sans aucune condition administrative, la clause de la nation la plus favorisée n'est plus respectée. Par contre, il semble que, dans le cas où l'utilisation de la quantité globale est soumise à certaines formalités administra-

tives, telle que la présentation de la licence, pourvu que les formalités en question soient égales pour tous les pays et qu'il n'en résulte aucune faveur ou aucune entrave pour la marchandise d'un pays quelconque, la clause de la nation la plus favorisée n'est pas violée. En effet, dans ce cas, on ne se trouve plus en face d'une course des producteurs étrangers; le pays d'achat, par la délivrance des licences, fait, dans une certaine mesure, un choix parmi les différents fournisseurs. A la condition que ce choix ne soit pas arbitraire et qu'il soit subordonné aux mêmes conditions pour tous les pays, l'égalité du traitement se trouve assurée et la clause de la nation la plus favorisée respectée (1). C'est pourquoi, à notre avis, le système du contingentement en Iran, qui ne répartit pas, sauf exception, les contingents entre les différents pays, mais qui soumet les importations de ces pays, indistinctement, aux mêmes formalités administratives (Certificat d'exportation et licence d'importation), est en harmonie avec la clause en question.

Rappelons que la Russie reçoit, en vertu des traités de commerce intervenus depuis la réglementation du commerce extérieur, une part fixe dans les contingents annuels iraniens. Il faut remarquer que, là encore, la clause de la nation la plus favorisée n'est pas violée, car la part attribuée chaque année à l'Union Soviétique est, en principe, proportionnelle à sa participation antérieure dans l'ensemble des importations iraniennes.

Plaçons-nous maintenant sur le terrain des faits et

(1) TOMITCH: *Contingentement et Commerce International*, p. 90.

voyons quels ont été les résultats pratiques de la réglementation du commerce, c'est-à-dire, en fait, du contingentement.

Cet instrument moderne de protectionnisme peut viser un but unique, qui est généralement la réduction des importations et qui peut être aussi le redressement de la balance des comptes, lequel agira à son tour sur la stabilisation de la devise nationale; il peut poursuivre à la fois plusieurs fins; la protection des industries nationales contre l'invasion des produits étrangers, la stabilité de la devise nationale par l'intermédiaire du redressement de la balance des comptes, etc... Tel est le cas des mesures prises en Iran.

Nous avons vu que, si la stabilisation de la devise nationale a été l'objet principale de l'institution de la réglementation dont il s'agit, elle n'a pas été la seule, et, qu'en particulier, le souci de la protection des industries naissantes a été pour beaucoup dans l'adoption du système du contingentement. Il y a plus; la stabilité de notre monnaie a fait, comme nous l'avons exposé précédemment, l'objet d'une réglementation à part, le maintien des mesures concernant le commerce des marchandises ne s'explique donc plus, si on ne leur prête pas le rôle d'un instrument de protectionnisme commercial.

Donc, par une évolution dont on trouve des exemples en Europe, le système du contingentement, qui avait d'abord un objet principal déterminé et qui était par conséquent considéré comme une mesure provisoire, a fini par être considéré comme un instrument de protectionnisme commercial. Envisagé sous cet angle, quels ont été ses résultats ? Notre commerce

extérieur, depuis sa mise en application, s'est-il amélioré ?

Pour répondre à ces questions, nous utiliserons une étude publiée, sous le titre de « L'évolution du commerce de l'Iran dès l'éclat de la crise mondiale », dans le bulletin de la Banque Melli (1). Cette étude répond, en effet, à notre objet, car pratiquement l'institution du monopole de commerce coïncide avec l'apparition de la crise en Iran.

Si on part de l'année 1308 (1929-30) et qu'on suppose la valeur de notre commerce extérieur à cette date, égale à 100 livres sterling, voici quels seront les indices de la valeur de ce commerce, pour les années suivantes :

*Indice de la valeur du commerce Iranien
en livres sterlings*

	IMPORTATION	EXPORTATION	TOTAL
1308 (1929-30)	100	100	100
1309 (1930-31)	84,49	85,01	84,67
1310 (1931-32)	49,19	101,83	67,56
1311 (1932-33)	41,13	65,54	49,65
1312 (1933-34)	49,41	71,45	54,10

Un regard jeté sur le tableau précédent montre que la régression de notre commerce a été considérable. La valeur de notre commerce général n'est, en 1933-34, que 54 % de celle de l'année 1929-30. Si nous ne considérons que les importations, nous constatons que leur réduction est encore plus effrayante, puisque leur valeur a dimi-

(1) « Bulletin de la Banque Mellié Iran », n° 7, avril 1936.

nué de plus de la moitié depuis 1929. La réduction des exportations, pour ne pas être aussi considérable, n'en est pas moins grave; elle est de l'ordre d'un tiers.

Cette contraction de nos échanges est due, assurément, dans une grande mesure, à la crise mondiale et nous ne pouvons en déduire l'inefficacité des mesures prises par le législateur, sans comparer notre évolution commerciale avec celle du commerce mondiale pendant la même période. Cependant, remarquons dès maintenant que la baisse moins considérable des exportations par rapport à celle des importations est caractéristique. Elle est due, en grande partie, à la politique de la réglementation du commerce, qui, nous l'avons vu, posait le principe suivant lequel, sauf exceptions, la valeur des importations ne devait pas dépasser celle des exportations.

Voici maintenant l'indice de la valeur du commerce mondial pour la même période :

*Indice de la valeur du commerce mondial
en livres sterlings*

	IMPORTATION	EXPORTATION	TOTAL
1929	100	100	100
1930	81,7	80,2	81
1931	62,7	61,4	62,1
1932	54,5	54,2	54,4
1933	51,5	52,2	51,9
1934	54,6	55,7	55,1

De la comparaison des deux tableaux, se rapportant respectivement à l'évolution du commerce iranien et à

celle du commerce mondial, il résulte que la restriction de notre commerce général pendant la période considérée, a été, en général, moindre que celle du commerce mondial. Seul pendant l'année 1932-33 on constate le fait contraire. Quant à nos importations, leur régression a été depuis 1932 toujours plus considérable que celle du commerce mondial. C'est ainsi qu'en 1932 l'indice des importations mondiales atteignaient 54 % alors que la valeur des importations iraniennes, pendant cette même année n'est que de 41,13 % du chiffre de 1929. Par contre, les exportations iraniennes ont diminué dans une proportion beaucoup moindre que les exportations mondiales. Elles ont même dépassé, à un moment donné (1930-31), leur valeur de 1929.

Cette double constatation : une baisse des importations iraniennes plus accentuée que celle des importations mondiales et une baisse moins prononcée des exportations iraniennes que celle des exportations mondiales, ne peut s'expliquer que par les mesures prises par le législateur, relatives à la réglementation du commerce extérieur.

L'étude dont nous avons extrait les données statistiques précédentes, ne s'étendait que jusqu'à l'année 1934. Mais le même bulletin dans son numéro d'août dernier montre que le commerce iranien, pour l'année 1934-35 (la dernière année dont les résultats sont connus), a évolué dans le même sens favorable précédemment indiqué. C'est ainsi que, calculée en anciens dollars or, la valeur de notre commerce général, pendant l'année 1313 (1934-35), a augmenté de 1,80 point par rapport à l'année précédente, alors que pendant la même

période, la valeur du commerce mondial s'est rétrécie de nouveau de 1,5 point.

Il nous reste maintenant à voir quelles ont été les conséquences de la réglementation du commerce extérieur sur les mouvements des prix. C'est là une question capitale, car un des reproches les plus sévères qu'on a adressés aux mesures en question, a été précisément la hausse des prix qu'elles auraient entraînée. Malheureusement, l'absence de statistiques officielles sur les mouvements des prix en Iran rend la solution de cette question malaisée. Ici encore, nous devons nous contenter des approximations. Les données auxquelles nous aurons recours sont celles indiquées dans l'article, précédemment cité, de la Banque Nationale de l'Iran.

On a pris pour base l'année 1308 (1929-30) et on a établi l'indice des prix en or, calculé sur les prix de 128 articles, dont 47 d'exportation et 81 d'importation. Voici ce qu'on a obtenu pour les années suivantes :

INDICE DES PRIX EN IRAN

	IMPORTATION	EXPORTATION	INDICE GÉNÉRAL DES PRIX
1308 (1929-30)	100	100	100
1309 (1930-31)	99,015	102	99,43
1310 (1931-32)	73,66	88,74	78,35
1311 (1932-33)	59,57	58,30	58,37
1312 (1933-34)	58,23	54,87	57,46
1313 (1934-35)	50,50	56,65	52,08

L'examen du tableau précédent montre que le prix des articles importés en Iran aussi bien que celui des

articles exportés, a diminué dans une proportion assez considérable, étant donné que le prix des articles importés a été, en 1934-35 (1313), de la moitié de celui de 1929 et que le prix des articles d'exportation n'a atteint que 56 % de son niveau de 1929-30. Quant à l'indice général il a été presque la moitié de celui de la période de base, puisque le chiffre indiqué est de 52,08 pour l'année 1934-35. Cette baisse considérable des prix ne doit pas nous surprendre, car nous sommes en période de crise et une des caractéristiques de celle-ci, est l'effondrement des prix. Nous ne pouvons pas, d'autre part, en déduire que la réglementation du commerce n'a pas eu pour conséquence une hausse des prix. Pour nous prononcer sur cette question, il faut comparer la baisse des prix chez nous avec la baisse des prix mondiaux :

INDICE GÉNÉRAL DES PRIX OR MONDIAUX

1929	100
1930-31	82,1
1931-32	58,87
1932-33	49,38
1933-34	45,38
1934-35	43,38

La comparaison des prix mondiaux et des prix iraniens nous montre que la baisse a été beaucoup moins accentuée pour les derniers que pour les premiers. En 1931-32, le niveau des prix en Iran était en moyenne presque aussi élevé qu'en 1929, alors que les prix mondiaux accusaient une baisse de 18 %. Pour l'année

1934-35, la dernière pour laquelle nous possédons des chiffres, la différence entre les deux prix a été de 9 points.

La résistance à la baisse des prix iraniens a été incontestablement plus grande que celle des prix mondiaux. Cette plus grande résistance de nos prix à la baisse est-elle due, comme on l'a prétendu, à l'institution de la réglementation du commerce extérieur ? Il est certain que cette réglementation a empêché dans une certaine mesure l'effondrement des prix qui s'annonçait inquiétant dès l'année 1931. C'est ainsi que la baisse des prix des articles d'importation, qui était avant l'intervention des mesures en question, supérieure à celle des articles d'exportation (73 points contre 88 pour l'année 1310) se ralentit après cette intervention et pour les deux années qui suivent on constate que les prix des articles d'importation, résistent plus à la baisse, que ceux des articles d'exportation, les indices afférents à ces années étant respectivement 59,57 et 58,23, pour les articles d'importation, 58,30 et 54,87 pour les articles d'exportation.

Cet état de choses est certainement imputable à l'institution des lois sur le monopole du commerce extérieur. Cependant, les derniers indices des prix que nous possédons ne corroborent pas cette manière de voir. En effet, pour l'année 1934-35, alors que l'indice des articles d'exportation remonte de 54,96 à 56,65, celui des marchandises importées tombe de 58,23 à 50,50, de sorte qu'actuellement la baisse des prix des articles importés est supérieure à celle des articles exportés et cela, sans qu'il y ait eu des modifications notables dans les mesures réglementant le commerce extérieur. Celles-

ci ont été responsables, surtout au début de leur application, de ce niveau relativement élevé des prix iraniens. Mais leur influence a été beaucoup moindre que l'on ne l'a voulu prétendre.

Ce niveau élevé peut s'expliquer, en effet, par d'autres facteurs. Depuis quelques années, nous l'avons vu, notre pays subit une transformation profonde au point de vue économique. De nouvelles industries sont nées, de multiples entreprises sont créées, soit par des particuliers, soit par l'Etat. Celui-ci a entrepris l'exécution des programmes des travaux publics, dont la construction du chemin de fer Transiranien est l'exemple le plus caractéristique, mais non pas le seul. La création de ces nouvelles entreprises, en augmentant les profits des entrepreneurs et les salaires des ouvriers, dont le travail est recherché de plus en plus, augmente le pouvoir d'achat de la population; la consommation augmente et corrélativement avec elle les prix des marchandises.

Quoi qu'il en soit de différents facteurs qui ont pu contribuer à cette résistance des prix iraniens à la baisse, tout ce qui est certain, c'est que les mesures relatives au commerce extérieur n'ont pas été les seuls, ni même les principaux facteurs qui ont joué dans ce sens. Rien ne prouve, d'autre part, qu'un relèvement des droits de douane, auquel on aurait dû avoir recours, à défaut du système actuel, pour assurer la protection que réclamaient l'agriculture et les industries naissantes, n'aurait pas amené une résistance aussi grande des prix à la baisse.

CONCLUSION

Nous avons terminé avec le chapitre précédent notre travail, mais nous ne nous dissimulons pas que le sujet soit loin d'être épuisé. Il y aurait beaucoup d'autres questions, tels que le règlement douanier, les contentieux douaniers et d'autres encore que nous avons dû laisser de côté et qui peuvent faire l'objet d'études très intéressantes par nos compatriotes qui s'occuperont dans l'avenir de cette question complexe des douanes.

Nous croyons avoir, néanmoins, atteint notre but qui était celui de l'étude de l'évolution de notre régime douanier et de sa tendance actuelle. En faisant cette étude, nous avons vu comment l'Iran possédait depuis l'antiquité et jusqu'à ces dernières années un régime douanier très libéral, régime qui nous a été utile, au point de vue de l'expansion commerciale, lorsque notre pays possédait son autonomie douanière, et qui s'est avéré néfaste au cours du XIX^e siècle par suite des traités de Golestan et de Torkamantchaï qui nous ont fait perdre pratiquement notre autonomie douanière. Pendant trois quarts de siècle, alors que tous les pays européens adaptaient leur politique commerciale aux conditions nouvelles de la production, modifiée profondément par la révolution industrielle, et augmentaient

conséquemment leurs tarifs douaniers, notre pays pratiquait toujours le droit de 5 % *ad valorem*, inséré dans le traité de Torkamantchaï.

Nous avons exposé ensuite comment, depuis la guerre, progressivement, grâce à de nouveaux traités signés avec la Russie, notre pays a pu finalement recouvrer sa liberté douanière en 1928 et élaborer un premier tarif autonome qui, étant donné ses déféctuosités techniques et son manque de protectionnisme, a été remplacé par un nouveau tarif en 1936.

Jusqu'à ces derniers temps, donc, notre régime douanier était très libéral, mais depuis quelques années un revirement s'est produit en ce qui concerne notre politique commerciale. De libre échangiste que nous étions restés jusqu'alors, nous sommes devenus, par la réglementation du commerce extérieur, un pays protectionniste. Nous avons étudié cette nouvelle tendance de notre politique commerciale et nous avons essayé de la justifier en montrant comment des considérations d'ordre pratique avaient amené notre pays à instituer le monopole du commerce extérieur. Nous avons insisté, peut-être un peu trop, sur la réglementation du commerce extérieur en Iran, mais nous l'avons fait à dessein, car il nous a paru intéressant de situer la politique commerciale d'un pays asiatique et économiquement jeune, comme l'Iran, dans la tendance générale d'un protectionnisme de plus en plus renforcé, indiquée par les pays Européens à économie évoluée.

Devons-nous approuver complètement ce renforcement du protectionnisme, chez nous, sous sa forme actuelle ? Sinon quels sont les *desiderata* qu'on peut

envisager ? Ce sont les réponses à ces questions qui constitueront la conclusion à cette étude.

Remarquons qu'il y a là deux questions qu'il ne faut point confondre : il y a d'abord une question de principe et ensuite une question de forme. La question de principe est celle de savoir si notre politique commerciale doit évoluer dans le sens du protectionnisme, abstraction faite de la forme que revêtira ce dernier. La question de forme est celle de savoir si la forme actuelle du monopole du commerce extérieur est la plus adéquate.

En ce qui concerne la question de principe, il n'y a pas lieu d'insister longuement. Dans une époque comme la nôtre, où tous les Etats, les anciens pays agricoles pour s'industrialiser et les pays industriels pour ranimer leur agriculture négligée, ont recours à la protection sous toutes ses formes, l'Iran, pour sauvegarder ses intérêts économiques et pour maintenir les industries nouvellement créées, ainsi que pour encourager la naissance de celles pour lesquelles le pays est apte, ne peut pas ne pas suivre l'exemple des pays Européens.

Cette question résolue, il reste à savoir si la forme du protectionnisme appliquée actuellement dans notre pays est celle qui lui convient le mieux, ou si on doit revenir aux formes classiques.

Quels que soient les inconvénients et les avantages du système du contingentement pratiqué aujourd'hui un peu partout, il est certain que sa généralisation ira à l'encontre des intérêts du pays même qui le pratique. En effet, s'il est facile à un pays de restreindre, à sa volonté, par le moyen du contingentement les importations des pays étrangers, et à doser ainsi la rentrée des

:

:

marchandises suivant les conditions de sa production et la nécessité de la protection de ses industries, il ne faut pas oublier que le système présente les mêmes facilités pour les autres Etats. Plus il se généralise, plus les échanges entre les différents pays se trouvent contractés et les Etats deviennent de plus en plus économiquement isolés. Or, si certains Etats, grâce à la diversité de leurs ressources et au degré avancé de leur industrie, peuvent, à la rigueur, vivre dans une économie fermée, il en est tout autrement de l'Iran.

Nous avons déjà fait allusion à ce fait, que notre pays traverse actuellement une évolution économique importante et qu'on assiste à une ébauche d'industrialisation. Or, il est évident que cette évolution économique, et partant cette industrialisation, ne peuvent pas s'accomplir favorablement si nos échanges avec l'étranger devaient se restreindre continuellement.

Pour créer des industries nouvelles, nous avons besoin des outils et des produits étrangers. Comment payer ces produits, sinon par nos exportations ? Or, la limitation des importations consécutive à la politique du contingentement qui pose, contrairement aux droits de douanes, des barrières infranchissables à l'entrée des marchandises, peut à la longue amener une restriction des exportations, car il faut reconnaître qu'il y a une part de vérité dans la vieille théorie des débouchés de Jean-Baptiste Say. Il est évident qu'une telle restriction de nos exportations n'est guère favorable à notre développement économique. C'est pourquoi nous croyons que les mesures sur le monopole du commerce extérieur, qui n'ont été, en somme, qu'un pis aller, doivent

être supprimées aussitôt que possible et qu'on doit revenir au régime normal des échanges.

Cependant si, pour des raisons d'ordre pratique, la suppression immédiate des mesures en question n'est point possible, on peut du moins perfectionner la réglementation actuelle et en atténuer la rigueur.

Nous avons vu, en effet, que cette réglementation avait, à l'origine, pour but principal, la défense de la monnaie nationale. Or, cette défense est aujourd'hui assurée par une loi sur le contrôle des devises étrangères. Les lois sur le monopole du commerce n'ont donc d'autre raison d'être, que la protection commerciale. Considérée sous cet aspect, la réglementation actuelle présente des inconvénients graves. On doit, à notre avis, si tant est qu'on veuille maintenir, à tout prix, le système actuel, lui apporter certaines modifications qui le rendront plus apte en tant qu'instrument de protectionnisme commercial.

Voici quelques suggestions au sujet du perfectionnement du système actuel. Tout d'abord, il nous semble exagéré et inutile de contingenter, comme le font les lois actuelles, toutes les marchandises sans distinction.

Tous les produits n'ont pas, en effet, besoin du même degré de protectionnisme. On peut concevoir facilement que l'importation pour un certain nombre d'entre eux redevient libre.

D'autre part, il nous semble plus logique de fixer les contingents, non plus en valeur, mais en quantité, car si l'établissement des contingents en valeur se justifie lorsqu'on poursuit la stabilisation de la monnaie, il se comprend mal lorsqu'on recherche uniquement la

protection commerciale. Il est beaucoup plus difficile, d'autre part, de déterminer les besoins d'un pays, pour une période déterminée, en valeur, notion essentiellement instable, qu'en quantité.

Enfin, conformément à une proposition présentée par la Commission d'élaboration du tarif de 1936, la prohibition sur les produits qui supportent des droits presque prohibitifs, résultant de l'accumulation des taxes douanières et des taxes d'autres natures, peut être levée sans inconvénient.

Ainsi corrigé, le système du contingentement peut encore, pour un temps plus ou moins long, constituer un instrument de protectionnisme de nature à sauvegarder nos intérêts économiques.

Mais cette période de transition passée, il nous faut revenir au régime normal des échanges et abandonner la politique du contingentement qui n'est au fond qu'une prohibition atténuée.

Mais si nous préconisons la suppression des mesures actuelles sur la réglementation du commerce extérieur, et leur remplacement par des instruments classiques, dont le principal est le droit de douane, ce n'est pas à dire qu'il faille maintenir, sans aucune modification, notre régime douanier actuel.

L'adoption des droits de douane comme moyen de protection n'est possible que si certaines réformes interviennent dans notre politique douanière actuelle. Ces réformes doivent porter, d'une part, sur l'élaboration du tarif et, de l'autre, sur nos rapports commerciaux avec les pays étrangers.

En ce qui concerne la première série de réformes, nous avons déjà vu que la majoration du tarif récent,

par rapport au tarif de 1928, était minime et que, de toute façon, le tarif actuel est loin d'assurer la protection qu'exigent nos produits agricoles et nos industries naissantes. Cette protection, pour le moment, est assurée, dans une certaine mesure, par la réglementation du commerce extérieur. Mais dès la suppression de celle-ci, il est de première nécessité de procéder à une révision du tarif actuel dans le sens d'une majoration des droits. Cette première révision, étant donné que le présent tarif emploie le système des droits spécifiques, doit être suivi d'autres révisions intervenant à des intervalles plus ou moins rapprochés. Signalons, à ce propos, la création récente d'une « commission permanente du tarif », dans l'Administration des Douanes. Cette commission a pour principales attributions l'étude des régimes douaniers des pays étrangers et leur comparaison avec le tarif et les dispositions douanières de l'Iran, ainsi que la proposition des modifications nécessaires à notre système douanier.

Avant de parler du régime des traités, il nous faut dire quelques mots d'un autre instrument de protectionnisme classique qui se rapproche des droits de douane, nous voulons parler des primes.

Ce que nous préconisons ici, c'est surtout l'institution des primes à la production, car les primes à l'exportation ne présentent pas toujours le caractère défensif que présentent ces dernières. D'ailleurs, les primes à l'exportation existent chez nous pour un certain nombre de produits. Il faut donc créer pour les marchandises qui réclament une protection immédiate, des primes à la production.

Nous ne méconnaissons pas que la généralisation de

la politique des primes à la production présente des inconvénients sérieux, dont le plus important est de grever le budget de l'Etat. Mais si cette politique est pratiquée d'une manière judicieuse, pour une période de transition et pour quelques produits déterminés, elle pourra constituer un moyen de protectionnisme plus approprié, à certains égards, que le droit de douane. Dans un cas comme dans l'autre ce sont les nationaux qui supportent (en tant que contribuables dans le cas des primes et en tant que consommateurs dans le cas des droits de douane) les charges fiscales. Mais cette charge est moins lourde dans le cas des primes que dans l'autre, car les droits de douane augmentent, étant donné le principe de l'unité de prix sur un marché donné, le prix de toutes les marchandises qu'ils frappent, que ce soient des marchandises étrangères ou des marchandises nationales, tandis que la prime ne s'applique qu'aux produits nationaux.

D'autre part, en subordonnant l'octroi des primes à certaines conditions, tels que la formation des sociétés anonymes, l'emploi de certains procédés techniques, etc..., on peut contribuer à une certaine centralisation et à un progrès dans l'industrialisation.

La deuxième série de réformes, avons-nous dit, doit se rapporter au système de conclusion des traités avec les pays étrangers.

Depuis le commencement du XIX^e siècle, et jusqu'à ces dernières années, notre pays n'avait pas une politique commerciale proprement dite, car les traités qui étaient à la base de nos rapports commerciaux et économiques, nous étaient plutôt imposés qu'acceptés de plein gré. Mais depuis la fin de la guerre, les cho-

ses ont changé à cet égard. Nous avons vu comment la loi douanière de 1928 exigeait que les traités de commerce passés, à partir de cette date, fussent conclus sur la base d'une « parfaite réciprocité ». Evidemment, il s'agit d'une réciprocité de droit et non pas de fait, tel qu'il est entendu dans certain pays, par exemple aux Etats-Unis. Malheureusement, peu de traités définitifs ont suivi la loi douanière de 1928. Ces traités définitifs étaient conclus, du reste, pour une durée relativement courte et ils prenaient fin en mai 1936, date à laquelle la nouvelle loi douanière a été votée. Cette loi qui adoptait le système du tarif unique disposait que la durée de nouvelles conventions douanières ne devait dépasser, en aucun cas, un an. Ces conventions douanières ne devaient pas soumettre les marchandises des pays contractants à un tarif inférieur au tarif autonome de 1936.

Jusqu'ici (mars 1937), à notre connaissance, aucun accord de ce genre n'a pas suivi la loi douanière de 1936.

Quoiqu'il en soit, étant donné que les accords commerciaux avec les pays étrangers ont expiré, l'Iran doit s'efforcer de passer un réseau de traités de commerce avec ces pays, pour rendre de plus en plus solides, les liens économiques qui le rattachent à ces Etats.

A propos de la conclusion des traités, une question se pose: notre pays doit-il accorder le traitement de la nation la plus favorisée à ses cocontractants ? En Iran, comme partout ailleurs, on a critiqué l'emploi de cette clause, qui empêche un pays d'accorder, en raison des particularités que peuvent présenter ses relations commerciales avec un pays déterminé, des facilités au com-

merce de ce pays, de peur que ces facilités profitent aux autres pays bénéficiaires de la clause. Mais quels que soient les inconvénients de la clause dont il s'agit, il est certain — et la récente politique commerciale française l'a prouvé — un pays ne peut pas se réserver le bénéfice de la clause en questions sans l'accorder lui-même. Nous croyons donc que lors de la conclusion des traités prochains nous serons amenés à insérer la clause de la nation la plus favorisée, comme nous l'avons fait jusqu'ici, dans les accords signés avec les pays étrangers.

Une dernière réforme qui a préoccupé, à juste titre, depuis quelques années, l'esprit des milieux économiques iraniens, et à laquelle nous ne pouvons pas ne pas nous arrêter, est celle relative au rôle transitaire de notre pays.

L'Iran qui était dans l'antiquité un pays de transit par excellence entre l'Extrême-Orient et l'Occident, a progressivement perdu ce rôle. Le contournement du Cap de Bonne-Espérance, en 1497, et le percement du Canal de Suez (1869), en rendant possible et en facilitant le transport des marchandises par les voies maritimes, ont été des causes principales de la décadence du rôle transitaire de notre pays. L'Iran s'est trouvé à ce point de vue de plus en plus isolé, et nous avons pu constater, au cours de ces pages, que notre pays pour écouler ses produits était quelquefois à la merci de la politique commerciale de ses voisins et notamment de la Russie. Cette dernière puissance n'admettait pas, jusqu'en 1921, le passage en transit, sur son territoire, des marchandises provenant de ou à destination de l'Iran. Depuis cette date le principe de la liberté de

transit, posé par le traité Irano-Russe, a souffert de nombreuses dérogations qui ont eu pour résultat d'entraver, comme avant la guerre, notre commerce transitaire.

Il importe donc, en premier lieu, de libérer en cherchant de nouveaux débouchés, notre commerce extérieur de l'emprise économique exclusive d'un nombre déterminé de puissances.

Nous pensons avec beaucoup d'auteurs (1) que l'accès libre à la Méditerranée, par la voie de l'Irak et de la Syrie, peut nous libérer dans une certaine mesure de l'influence économique en question.

Voici comment s'exprimait, à ce sujet, le 9 avril 1924, à la Société de Sociologie de Paris, M. Renard, un Français qui connaît bien l'Iran : « Pour que notre pays (la France) puisse retrouver en Perse ses anciennes positions et les développer, il serait nécessaire qu'un accord commercial fût signé entre les gouvernements, accord en vertu duquel les marchandises originaires de la Perse pourraient transiter librement à travers la Syrie et être embarquées à Alexandrette où une zone franche serait attribuée à la marine persane. Il y aurait un avantage considérable pour les deux pays; la Perse romprait ainsi le blocus économique qui lui a été imposé par l'Angleterre, emprise économique dangereuse qui pourrait dégénérer rapidement en protectorat politique, le trafic persan donnerait, d'autre part à la Syrie

(1) Voir notamment KAZÉMI : *Le Commerce extérieur de la Perse*.

l'hinterland qui lui fait défaut et sans lequel elle ne peut vraiment se développer. »

Les craintes de M. Renard au sujet de l'emprise économique de l'Angleterre ne se justifient peut-être plus, depuis que l'U. R. S. S. a récupéré sa place prépondérante dans notre commerce extérieur. Mais cette substitution de la Russie à la Grande-Bretagne n'ôte rien à la valeur des arguments présentés; l'emprise économique éventuelle de la Russie soviétique est autant à craindre, aujourd'hui, que l'était celle de l'Empire Britannique il y a quelques années.

Quoiqu'il en soit, ce projet de trouver un accès sur la Méditerranée, aux marchandises iraniennes, par la voie de la Syrie, qui, à un moment donné semblait jouir d'une faveur spéciale ne donna pas lieu à des pourparlers sérieux de la part des Etats intéressés. Par contre, il semble, qu'on recherche aujourd'hui de faire arriver en Europe les marchandises iraniennes par la voie de la Turquie.

Au mois d'octobre dernier, une délégation Turque arrivait à Téhéran. Une des questions mises à l'étude par elle était la possibilité de la construction d'une route entre Trébizonde, sur la mer Noire, et Tabriz. Si cette route vient à être construite et si, d'autre part, comme l'a déclaré sa Majesté Impériale, après la jonction de terminus Nord-Sud du chemin de fer Transiranien, on procède à la construction d'une ligne reliant Téhéran à Tabriz, le trafic des marchandises iraniennes destinées à l'Europe, à travers la Turquie sera énormément favorisé.

Qu'il s'agisse d'acheminer nos marchandises vers

l'Europe par la voie de la Turquie ou par la voie de la Syrie — nous ne dissimulons pas que nous préférons cette dernière voie — il faut que notre pays entre en négociations avec les pays intéressés, afin d'obtenir des facilités pour son commerce, facilités que les pays co-contractants ne manqueront pas de nous accorder, car leur commerce transitaire en profitera autant que le nôtre. Parmi ces facilités, notre pays doit s'efforcer d'obtenir, pour ses marchandises, une zone franche dans laquelle celles-ci peuvent séjourner librement et subir des manipulations sans être soumises à aucun droit. Cette zone peut nous être attribuée, soit à Beyrouth ou à Alexandrette, sur la Méditerranée, dans le cas de conclusion d'un traité avec la Syrie, soit à Trébizonde sur la mer Noire, dans le cas de négociation d'un accord avec la Turquie.

Mais ces mesures qui peuvent, à coup sûr, activer nos transactions avec les pays européens, ne rendront pas à notre pays son rôle ancien de pays transitaire, entre l'Occident et l'Orient, tant qu'on n'aura pas établi des moyens de transport directs et rapides, entre l'Iran et l'Inde. Seule la jonction du Trasiranien à la voie ferrée de l'Inde peut réaliser ce but.

Voilà donc les mesures que nous préconisons après la suppression du monopole de commerce extérieur: le relèvement des droits pour un certain nombre de nos principaux produits, l'institution des primes à la production pour quelques produits, la passation des conventions commerciales, l'encouragement de transit par la conclusion des traités appropriés.

La proposition de ces moyens classiques de protectionnisme peut décevoir ceux qui attendent des sciences

économiques des solutions toujours changeantes, et qui sont continuellement en quête des méthodes nouvelles. Quant à nous, nous croyons qu'il est plus sage, dans ce domaine de la politique douanière où des considérations complexes, tels que l'intérêt, voire même le prestige d'un Etat, sont en jeu, d'avoir recours aux procédés classiques qui ont fait leur preuve.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES EN FRANÇAIS

ALLIX (E). — Les droits de douane, 2 vol., *Paris* 1932.

AMINI (A.). L'institution du monopole du commerce extérieur en Perse. *Paris* 1932.

CHARDIN. — Voyages en Perse et autres lieux d'Orient, 3 vol., *Amsterdam* 1711.

CHRISTENSEN (A.). — L'Empire des Sassanides, *Copenhague* 1907.

DESCAMPS et RENAULT. — Recueils internationaux des traités du XX^e siècle.

EMARY (A.). — La conception de l'impôt chez les Musulmans, *Paris* 1930.

FOUCHET (P.). — Les accords de clearing, *Paris* 1936.

GHADIMY (M.). — Les finances publiques de la Perse, *Paris* 1922.

KAZÉMI (P.). — Le commerce extérieur de la Perse, *Paris* 1930.

LAJONKAIRE. — Recherches historiques sur les douanes dans l'antiquité.

LANDRY (A.). — La politique commerciale de la France, *Paris* 1934.

MARTENS. — Recueil de principaux traités.

MATINE DAFTARY. — La suppression des capitulations en Perse, *Paris* 1930.

NAFICY (H.). — L'impôt et la vie économique et sociale en Perse, *Paris* 1924.

NAVAÏ (H.). — Les relations économiques Irano---Russes, *Paris* 1935.

NOGARO (B.). — Eléments d'économie politique, *Paris* 1936.

NOGARO (B.). et MOYE (M.). — Les régimes douaniers, *Paris* 1910.

— Le régime douanier de la France, *Paris* 1931.

RIEDL (R.). — La clause de la nation la plus favorisée, *Vienne* 1928.

SALEH KHAN. — La Perse économique, *Paris* 1920.

SBORNIK. — Recueil des traités conclus entre la Russie et les autres puissances, 2 vol., *Saint-Pétersbourg* 1890.

SOCIÉTÉ DES NATIONS. — Actes de la VIII^e Assemblée, *Genève* 1927.

— Mémoire sur le commerce et sur les balances des paiements, *Genève*.

— Recueil des Traités, *Lausanne*.

SOTONDEH (H.). — L'évolution économique de l'Iran et ses problèmes, *Paris* 1936.

TAVERNIER. — Voyage en Perse, *Paris* 1930.

TOMITH. — Contingement et commerce international, *Paris* 1934.

VADALA (R.). — Le Golfe Persique, *Paris* 1920.

II. — OUVRAGES EN ANGLAIS

BALFOUR. — Recent happenings in Persia, *Edinburgh* 1922.

CURZON (G. N.). — Persia and the Persian question, 2 vol., *London* 1892.

FATHE (M.). — The economic position of Persia, *London* 1926.

LINGEMAN (E. R.). — Economic conditions in Persia, *London* 1930.

SHUSTER (M.). — The strangling of Persia, *London* 1912.

SYKES (D. U.). — A history of Persia, 2 vol., *London* 1915.

WILSON (A.). — Persia, *London* 1932.

III. — OUVRAGES EN IRANIEN

DJAMAL ZADEH (M. A.). — Grandj-é-Chayégan.

PIR NIA. — Iran-é-Bastan, 2 vol.

RAHIM ZADEH. Safavi. — Iran-é-Eghtessadi, 2 vol.

SAFI NIA. — Esteghelal-é-Gomraki-é-Iran.

IV. — ARTICLES DES REVUES

ALLIX (E.). — La clause de la nation la plus favorisée, *Revue d'économie politique* 1933.

LANDRY (A.). — Contingentements et contrôle des devises, *Revue politique et parlementaire* 1933.

NIKITINE (B.). — La structure économique de la Perse, *Revue économique internationale*, sept. 1931.

NOGARO (B.). — La crise de l'agriculture et la politique agricole en France, *Revue économique internationale*, janvier 1936.

OUALID (W.). — Les nouvelles techniques de la politique commerciale, *Revue d'économie politique* 1933.

V. — DOCUMENTS DIVERS

— Bulletins de la Banque Méllie-Iran.

— Bulletins périodiques de la Chambre de Commerce Franco-Iranienne.

— Bulletin des douanes de l'Iran.

— Rapport de la commission de l'élaboration du tarif de 1936.

— Revue officielle de la Chambre de commerce de Téhéran.

— Tableaux généraux du Commerce Iranien avec les Pays étrangers, publiés par l'Administration des Douanes.

ERRATA

PAGE :	LIGNE :	METTRE :	AU LIEU DE :
17	4	telles	tels
37	23	voici	voilà
46	2	tels	telles
86	9	telles	tels
120	22	telles qu'elles résultent	tel qu'il résulte.
124	7	telles	tels
139	5	telles	tels
155	27	telles	tels
157	20	telles	tels
182	31	telle qu'elle	tel qu'il
208	22	tels	telles
217	28	récente	récent
219	14	telle qu'elle	tel qu'il
219	20	tel	telle
223	1	telles	telle
233	5	telles	tels
240	20	telles	tels
241	5	telle qu'elle est entendue	tel qu'il est entendu
246	5	telles	tels

VU :

Le Doyen,
EDGARD ALLIX.

VU :

Le Président,
NOGARO.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

